تجديد الفكر السياسى

د. إيهاب سلام

فهرس المحتويات

المسلسل	الموضوع	الصفحة
	مقدمة	٢
١	مجلس المعارضة	٥
٢	مسار حق الانتخاب	١٠
٣	فاعلية حق الانتخاب	٢٩
٤	حق تكوين الأحزاب	٥٣
٥	مبدأ الفصل بين السلطات في الميزان	٨٥
٦	هيئة السكان والناخبين	١٠٥
٧	قضايا التشريع	١٢٠
٨	الدستور .. النصوص والتطبيقات	١٣٥
٩	الرقابة السياسية .. تقييم واقتراحات	١٥٠
١٠	سحب الثقة .. بركان خامد	١٧٢
١١	الحكم الديمقراطي والهيمنة	١٩٠
١٢	مبادئ تجديد الفكر السياسي	٢١٤

مقدمة

منذ زمن بعيد ، وأنا أفكر في أن يكون للمعارضة كيان . ولا أقصد بالمعارضة هؤلاء الذين يعارضون داخل المجالس التشريعية ، إنما هؤلاء الذين لم يتمكنوا من الفوز بعضوية المجلس التشريعي رغم أنهم حصلوا على أصوات لها وزنها على الأكثر (٥٠ % - ١) فهل يمكن أن يكون لهؤلاء كيان قانوني يعبرون فيه عن آرائهم ، ويدلون بها فيه ويتناقشون ويبلورون مناقشاتهم في اقتراحات ولو انها ليست ملزمة للسلطة الحاكمة ؟

ثم كيف سار حق الانتخاب ، وانتقل من قيود تكبل المواطن حتى يكون له هذا الحق إلى أن انطلق بلا قيود تذكر . وهي قيود لا غبار عليها مثل السن والجنسية والصلاحية الأدبية والعقلية . فهل بلغت الدولة مرحلة الانطلاق ؟ ..

وكيف يكون لحق الانتخاب فاعلية لو ظل سجين العملية الانتخابية فقط . ألم يحن الأوان أن يمارس المواطن حقوقا أخرى مثل حقوق الاقتراح والاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي .

وهناك حق تكوين الأحزاب ، ووظائف الأحزاب وتشكيلاتها . وهل نكتفي بحزب واحد أم أن هناك ضرورة لتعدد الأحزاب وما هو أسلوب تكون الأحزاب خاصة في مصر ؟ .. وما هي علاقة الأحزاب بالحكم ؟ .. وما هي عيوب النظام الحزبي ؟ .. ثم ما هي علاقته بالديمقراطية ؟ ..

وإذا ما خضنا في مجالات السلطات ، نبدأ بمبدأ هام هو الفصل بين السلطات ، ونقيمه في علاقته بنظم الحكم وهل يختلف الوضع من نظام حكومة الجمعية إلى النظام الرئاسي أو النظام البرلماني ؟ . وحتى تكون السلطات ممثلة للشعب نقترح إنشاء هيئة للسكان والناخبين تقوم بتسجيل المواليد والوفيات والهجرة خارج الوطن وكذلك تسجيل الناخبين والإشراف على الانتخابات .

وإذا ما تعرفنا على السلطات تكون مناقشة قضايا التشريع أول خطوة نحو التعرف . فمن يضع التشريع ؟ .. وما علاقة رئيس الجمهورية به ؟ .. وإذا كان الكلام عن التشريع فيجب أن يكون هناك حديث عن قمة التشريع ألا وهي الدستور . وفي الدستور نناقش القواعد الدستورية ومدى الإلزام فيها

خاصة من السلطات . وتعديل الدستور خاصة المصري . واختلاف النصوص عن التطبيقات وكيف نعالجه ؟ وما هي معايير صياغة النصوص ؟

وننتقل بعد ذلك لدراسة موضوع الرقابة السياسية . وسوف يكون من اقتراحاتنا أن يكون لها مجلس مستقل . ونضع أمام القارئ شروط المراقب السياسي واختصاصات مجلس الرقابة . ويتبع ذلك الموضوع الهام وهو إجراءات سحب الثقة بالحكومة تلك الإجراءات الخامدة كالبركان الخامد الذي لا يثور سواء في شقه التضامني أو شقه الفردي .

وأخيراً نصل إلى موضوع من أدق المواضيع وهو الحكم الديمقراطي ومظاهر الهيمنة . سواء كان هيمنة السلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية . ونركز على هيمنة السلطة التنفيذية التي تظهر في عدد من الحالات مثل حالة الخطر أو اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو حالة الضرورة أو الحالات الاستثنائية أو حالة الطوارئ أو حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها ..

ونختم هذه الدراسة بملخص لمبادئ تجديد الفكر السياسي في نظرنا على الأقل .

إن ما ورد بهذا الكتاب ليس من المسلمات . وإنما هي مواضيع للعرض على الباحثين لمناقشتها وبلورتها وصياغتها بما يرضي جماهير الشعب . وإني على ثقة أن هذه المواضيع سوف تثير الجدل ولكن يجب أن يكون الجدل نافعاً وليس تصادمناً بين الأفكار دون نتيجة .

(١)

مجلس المعارضة

إن قضية الأصوات المهدرة في الانتخابات العامة هي قضية يجب أن تكون محل اعتبار خاصة من المشرع الدستوري . ولو تمت مراجعة الانتخابات المختلفة في الدول النامية والمتقدمة لتبين أن لها وزناً نسبياً كبيراً يبلغ في بعض الأحيان أقل من ٥٠ ٪ من الأصوات الصحيحة . لذلك رجح الكتاب الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة ، رغم أن ذلك النظام له مساوئ كثيرة ، ويخالف نصوص الدستور خاصة في مصر . . وفي نظام الانتخاب الفردي لم يراع ما لهذه الأصوات المهدرة من ثقل في بعض الدوائر الانتخابية ، ومن الظلم إهدارها لأنها تعبر عن عدد كبير من الناخبين ، ومن المفروض الاستفادة عما تعبر عنه هذه الأصوات والأخذ برأيها في بعض الأحيان وليس في كل الأحيان . فمن أين جاءت هذه الأصوات المهدرة في نظام الانتخاب الفردي ؟

حينما تُجرى الانتخابات في دائرة من الدوائر ، فإن الفائز في هذه الدائرة هو من يحصل على أغلبية عدد الأصوات الصحيحة (أي ٥٠ ٪ من مجموع الأصوات + ١) . فأين تذهب أصوات الأقلية (٥٠ ٪ – ١) . إنها تهدر وليس لها قيمة قانونية . وعلى هذه الصفحات ننادي بأن يكون لهذه الأصوات وزن . ويتألف من بعض أصحابها مجلس جديد يسمى مجلس المعارضة .

هذا المجلس يتألف من هؤلاء الذين لم يحصلوا على الأغلبية المطلقة ، ولكن ليس كل من حصل على صوت يدخل هذا المجلس . إذا لابد أن تكون الأصوات التي حصل عليها لها وزنها .

فقد يحصل أحد المرشحين في الانتخابات على صوته فقط فهل يسمح ذلك أن يكون عضوا في مجلس المعارضة ؟

لا يعقل أن يتألف مجلس من كل من رشح اسمه في الانتخابات . إنما ممن رشح اسمه وحصل على الأقل على عدد كبير من الأصوات الصحيحة (٥٠ ٪ – ١) . في هذه الحالة فهو يمثل مجموعة من المواطنين لا يجوز إهدار رأيهم . فمثلاً في انتخابات معينة في دائرة من الدوائر قد يحصل الأول على ٥٠ ٪ من الأصوات + صوت واحد . والثاني قد يحصل على ٢٠ ٪ من الأصوات . والثالث قد يحصل على ١٠ ٪ من الأصوات والرابع على ٥ ٪ من الأصوات . في هذه الحالة يفوز الأول بعضوية المجلس النيابي . ويفاضل الناخبون بين الثاني والثالث لعضوية مجلس المعارضة في انتخابات جديدة . ومن يحصل منهما على أغلبية عدد الأصوات يكون عضوا في مجلس المعارضة . بمعنى أن الحكومة تتقدم للناخبين بالثاني والثالث وتقول إن لهما عدداً لا بأس به من الأصوات الصحيحة ، فنرجو من ناخبي الدائرة جميعاً اختيار واحد منهما ليكون عضواً في مجلس المعارضة .

لكن في بعض الدوائر يمكن أن يكون المرشح الأول قد حصل على ٩٠ ٪ من الأصوات الصحيحة ولم يبق إلا ١٠ ٪ من تلك الأصوات فهل هذه الأصوات لها وزن ؟ .. أعتقد أن لها وزناً ويجب أجراء الانتخابات بين الحاصلين على الترتيب الثاني والثالث من عدد الأصوات في كل دائرة لاختيار الحاصل على الأغلبية من الناخبين ليكون عضواً في مجلس المعارضة . أما في حالة ما إذا لم يحصل أحد المرشحين على الأغلبية فتكون المنافسة على الأول والثاني من الحاصلين على أعلى عدد من الأصوات . وتجرى الانتخابات بين الاثنين لمعرفة من يكون منهما عضو المجلس

النيابي ومن يكون عضو مجلس المعارضة والأعلى عدداً من الأصوات سوف يدخل المجلس الأول والأدنى سيدخل مجلس المعارضة .

وبتلك الطريقة تمثل كل الأمة التي هي مصدر السلطات في مجلسين . المجلس النيابي وهو الأساس الذي يناط به التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والموافقة على الموازنة العامة للدولة بعد مناقشتها . والمجلس الثاني – مجلس المعارضة – وهو يتألف من الأعضاء الذين ينالون الأصوات الصحيحة التي لا تمثل الأغلبية المطلقة إنما أقل منها قليلاً . ويناط بهذا المجلس مناقشة التشريعات التي يوافق عليها المجلس التشريعي قبل إصدارها وتُعاد إلى المجلس النيابي مشمولة بما يراه من تعديلات قد يأخذ بها أو لا يأخذ . كما يوجه نظر الحكومة إلى ضرورة اتخاذ أعمال معينة أو الامتناع عن أعمال معينة يجدها تضر بمصلحة البلاد العليا . ولا يزال رأي هذا المجلس استشاريا ، إذ أن الحكومة يمكنها ألا تأخذ بنصيحة المجلس أو تأخذ بها .

فما فائدة هذا المجلس مادام استشارياً ؟

الفائدة أولا أنه يمثل الجانب الآخر من الأمة أو الناخبين الذين لم يتمكنوا أن يكون لهم ممثل في المجلس النيابي وبدلاً من إهدار أصواتهم يكون لهم ممثلون يتكلمون باسمهم ويكون لهم صوت مسموع .

الفائدة الثانية هي أن مجلس المعارضة سوف ينبه المجلس النيابي بما في التشريع من ثغرات يجب تلافيها ، وما قد يكون فيه من تجاوز للدستور يجب منعه . أو ما قد يكون فيه من عدم الدقة في الصياغة فيستفيد المجلس النيابي من توجيهات مجلس المعارضة .

الفائدة الثالثة أن مجلس المعارضة قد يوجه الحكومة وجهة صحيحة غائبة عنها في موقف من المواقف أو في مسألة من المسائل عند تنفيذ القوانين أو السياسات المرسومة أو حينما تتجاوز مصلحة الأمة . فهو بذلك شاهد على الحكومة العاملة ضد مصلحة الشعب وهو أيضاً شاهد على الحكومة التي تعمل لصالح الشعب .

يبقى فقط أن تطبيق هذا الاقتراح قد يتعارض مع الدستور القائم في مصر بسبب النص في الدستور على نصف عدد أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين ووجود مجلس للشورى . ونقترح لتلافي هذا التصادم أن يكون الأول والثاني في انتخابات الدائرة الانتخابية هما أعضاء مجلس الشعب بشرط أن يحصل كل واحد منهما على أغلبية عدد الأصوات في الدائرة أما الثالث والرابع فهما من سيجرى بينهما المنافسة لاختيار واحد منهما على عضوية مجلس المعارضة . وهكذا يختار الناخب عضوين يكون أحدهما من العمال والفلاحين ومن حصل على الأغلبية المطلقة للدائرة يدخل مجلس الشعب ومن حصل على أقل من الأغلبية بواحد صحيح دخل مجلس المعارضة ولا داعي في هذه الحالة أن يكون أغلبية مجلس المعارضة من العمال والفلاحين على الأقل إنما يكفي فرد واحد يعين في هذا المجلس ليمثل هذه الأصوات التي لم يكن لها ممثل . ويمكن أن يحل مجلس المعارضة محل مجلس الشورى .

فما رأيكم في إنشاء هذا المجلس ؟ ..

إن الوضع لا يحتاج إلى تعديل دستوري إنما قانون يصدره مجلس الشعب ذلك لأن مجلس المعارضة مجلس استشاري يمثل الجانب الآخر من الأمة .

وعلى العموم فإن ما يجب أن يعرفه الناس والمرشحون أن هذا المجلس تطوعي ، هو يمثل الأصوات المهدرة من عمليات الانتخاب العام ، والتي يجب ألا تهدر . فإن لها ثقلا نسبيا قد لا يقل في بعض الأحيان عن (٥٠ ٪ – ١) في الدائرة الانتخابية الواحدة . فهو إذاً مجلس استشاري يقوم على توجيه السلطة التشريعية عند صياغة القوانين . وتوجيه الحكومة عند اتخاذ أعمالها التنفيذية أو امتناعها عن القيام بأعمالها التنفيذية ، ومن ثم فهو ليس سلطة رابعة أو خامسة . إنما هو نبراس يعبر عن وزن نسبي للناخبين ، كان من الممكن أن يكون لهم رأى مفيد تستفيد منه الأمة بأسرها ولم يحالفهم الحظ في أن يكونوا في السلطة التشريعية .

ولن يكلف هذا المجلس الميزانية العامة شيئاً غير الحوافز الرمزية التي تصرف للأعضاء بمناسبة حضورهم الجلسات . ولن يتطلب الوضع تعديلاً دستورياً لأنه مجلس يمكن أن ينشئه مجلس الشعب بقانون وذلك لمعاونته على اتخاذ القرارات السليمة مثلما يعاونه مجموعة من الخبراء في الشئون المختلفة مثل صياغة القوانين أو إسداء النصح للحكومة .

ونود أن ننوه أن هذا المجلس سوف يجمع بين أعضاء ينتمون إلى حزب الأغلبية أو الحكومة ممن لم يحالفهم الحظ في الحصول على الأغلبية في الانتخابات العامة ولكنهم حصلوا على عدد لا بأس به من الأصوات في دوائرهم الانتخابية فاستحقوا أن يكونوا أعضاء في مجلس المعارضة . بجانب الآخرين من الأحزاب الأخرى الذين لم يحالفهم الحظ أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب لكن كان هناك تجمع كبير من الأصوات حواليهم . وبذلك نقضي على ما يقال في الديمقراطيات من أن الانتخاب العام الفردي يهدر عددا لا بأس به من الأصوات .

(٢)

مسار حق الانتخاب

اعتباراً من القرن الماضي تم الاعتراف في بعض الدول أن الأمة مصدر السلطات خاصة في الدول الديمقراطية الغربية . وقد غاب هذا المبدأ طويلاً في ظل حكم استبدادي طويل . ومعنى هذا المبدأ أن الشعب هو الذي يحكم . وكانت الديمقراطية لا تزال تُعرف بأنها حكم الشعب بالشعب وللشعب . ولن يتسنى أن يحكم الشعب نفسه إلا من خلال استعمال حق الانتخاب . لكن حق الانتخاب لم يكن إلا مصدراً لسلطة واحدة أو لسلطتين هما السلطة التشريعية ورأس السلطة التنفيذية في الجمهوريات الرئاسية في بعض الأحيان .

وحتى لا نذهب بعيداً عن المبدأ الذي رددناه منذ قليل وهو أن الشعب مصدر السلطات . لكن – كما هو معروف – ليس كل الشعب يحكم . ولو أن كلمة الشعب يمكن أن تطلق أو تختصر إلى ما يُطلق عليه أصحاب الحقوق السياسية ، ألا وهم الناخبون . لذلك فإن الأولى أن يقال إن الناخبين هم مصدر السلطات . أي أن هؤلاء الناخبين هم الذين يختارون من بين المتنافسين على السلطة – أيا كانت السلطة – من يمثلهم فيها .

ولكن من هم الناخبون ؟ .. إنهم أصحاب حق الانتخاب .

وقد تدخلت في تحديد هذا الحق وتعريفه الأحداث والثورات والانقلابات خلال ثلاثة قرون من الزمان بل أكثر من هذه الثلاثة . ومر بتعريف ضيق وحدود تحكمية ثم أخذ يتسع ويتسع . لقد كان مسار حق الانتخاب يجري في مسار ضيق ثم أنطلق إلى مسار واسع عبر عشرات السنين . كان حق الانتخاب منحة في البداية من قبل

الحاكمين فهم الذين يحددون نطاقه ومداه واختصاصه ، لكن أخذ يشق طريقه فتم تعديل حدوده من مسار ضيق إلى مسار رحب . وغير مداه بعد أن كان يتم على درجتين أو ثلاث أصبح يتم على درجة واحدة . وكان في البداية مقصوراً على اختيار أعضاء السلطة التشريعية ، فامتد هذا الحق إلى اختيار رئيس الجمهورية واختيار أعضاء السلطة التنفيذية (ولو أنه اختيار غير مباشر) واختيار القضاة واختيار المجالس المحلية .

وحان الوقت أن يتعرف القارئ على ذلك المسار الشاق الذي جرى فيه .

الانتخاب المقيد والانتخاب المطلق :

لم يكن حق الانتخاب يُمنح لكل المواطنين ممن بلغ سن ثماني عشرة سنة أو اكثر إنما كان يُمنح للمواطنين الذين تتوافر فيهم شروط مالية أو كفاءة معينة . كان حق الانتخاب مقيداً بقدر من الثروة أو الكفاءة . Le Suffrage Centaire - Le Suffrage Capacitaire .[1]

يكون حق الانتخاب مقيداً بشروط مالية ، حينما يكون الناخب مالكا لقدر معين من الثروة ، أو أن يكون ممن يدفعون ضرائب مباشرة لا تقل عن نصاب معين . أو في حوزته عقارات تدر دخلاً معيناً محدداً . أو أن يكون ذا كفاءة معينة بأن يكون على قدر من الكفاءة العلمية . (حاصلاً على شهادة دراسية معينة) .

[1]. Duverge , Maurice : Institutions Politique et Droit Costitionnel , 1968 , pp 90-91

ظل هذا الحق مقيداً في فرنسا ، في الدساتير السابقة على سنة ١٨٤٨ ، فقد كان مقيداً بشرط النصاب المالي والكفاءة أو بأحدهما ، وبالتالي فإن هيئة الناخبين لم تكن تضم كل المواطنين . وكان المبرر الوحيد لتقييد حق الانتخاب في ذلك الوقت أنه يجب أن يقتصر على من يستطيعون خدمة المصالح العامة للأمة ، فهم يتجردون من ثرواتهم الشخصية ومصالحهم الخاصة ، لذلك يحق لأفراد الطبقة المتوسطة أن يمارسوا هذا الحق لأنهم يستطيعون التجرد من هذه النزوات .

وظلت بريطانيا تسير في هذا المسار لحق الانتخاب المقيد حتى عام ١٩١٨ حينما صدر قانون الشعب . وفي مصر كان الدستور الصادر سنة ١٩٣٠ يشترط في ناخبي الدرجة الثانية عند أجراء الانتخابات على درجتين استيفاء نصاب مالي معين ، مع جواز إعفاء ذوي الكفاءة من هذا الشرط . والحجة في قصر حق الانتخاب على أصحاب الثروة والكفاءة أنهم هم الذين يهتمون بالسياسة ويتحملون النفقات العامة . ويتأثرون بالقرارات السياسية .[٢] وحجة أصحاب قصر حق الانتخاب على أصحاب الكفاءة العلمية هو الارتفاع بمستوى الانتخابات وجعلها أكثر جدية .[٣]

ثم أتسع نطاق حق الانتخاب فأصبح مطلقاً . يضم كل المواطنين الذين لهم مواصفات تجعلهم قادرين على اختيار حكامهم . وقد استبعد من ممارسة هذا الحق كل من الأجنبي وسن معينة وصلاحية عقلية

---

[٢] . د. طعيمة الجرف : نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي ، مكتبة القاهرة الحديثة بالقاهرة ، ١٩٦٦ ، ص . ٢٠٥ .

[٣] . د. ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ١٩٧٢ ، ص . ٢٤٣ .

وأدبيـة معينتيـن . فـلا يحـق للأجنبـي أن ينتخـب . وكذلـك الحـال للمتجنسين حديثاً ، فلا يزال ولاؤهم للبلد ضعيفـاً . كمـا لا يضـم هـذا الحق الأطفال والصبية والمراهقين ، لأنهم لا يزالون لا يفرقـون بيـن الخير والشر للوطن ومن يعمل من أجله أو لا يعمل . كذلك لا يمكـن أن يمارس حق الانتخاب من هو مجنون أو معتوه أو سفيه ، لأنهم لا يتمكنون من التفرقة بين الصالح والطالح . أضف إلى ذلك المجرميـن أو المدانيـن جنائيـا فـي جرائـم معينـة كـالجرائم المخلـة بالشـرف أو الخاصـة بخيانـة الأمانـة . [4] ومـن هـذا يتضـح أن شـروط الجنسـية و السن والصلاحية العقلية والأدبية لا تتعارض مع مبدأ الاقـتراع العـام . أما شـرط الجنـس ، فـلا يـزال محـل جدل وخـلاف . ومقتضـاه أن تُحرم المرأة من حق الانتخاب . وقد منحـت بريطانيـا حـق الانتخـاب للنساء في عام ١٩٢٨ ، وفرنسا أعطتهن هذا الحق في عام ١٩٤٤ ، وتأكد في دستور ١٩٤٦ . ومصر أعطت المرأة هذا الحق تباشره أو لا تباشره في عام ١٩٥٦ ، وأصبح حق الانتخاب على المرأة إجباريا اعتباراً مـن عـام ١٩٧٩ . وقـد نصـت المـادة ٣ مـن دسـتور ١٩٧١ علـى أن السـيادة للشـعب وحـده ، وهـو مصـدر السـلطات ويمـارس الشعب هـذه السيادة ويحميهـا ويصـون الوحـدة الوطنيـة علـى الوجـه المبين في الدستور . كما نصت المادة (٦٢) من ذلك الدستور علـى أن للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاسـتفتاء وفقـاً لأحكام القانون ومساهمته في الحياة العامة واجب وطني .

[4] د . إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، مكتبة عالم الكتب ، ١٩٨٣ ، ص ٢٣٩.

هناك أمور تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام هي الخاصة بعدم الصلاحية السياسية أو عدم الاستحقاق السياسي Indiginite Politique أو عدم الاستحقاق الجنائي السياسي Indiginite Penale a Conteni Politique وعدم الاستحقاق السياسي فيه يُحرم الناخب من حق الانتخاب بسبب موقفه السياسي . ومن أمثلة ذلك ما تقرر في مصر بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٦٢ في شأن عزل بعض أفراد الشعب ممن سموا بالرجعيين والإقطاعيين ، واصبح لا يجوز لهم مباشرة حقوقهم السياسية ومنها حق الانتخاب . بل هناك أفراد عزلوا سياسياً بمقتضى استفتاء شعبي صدر في سنة ١٩٧٨ . وفي رأينا أن العزل يجب أن يكون بناء على حكم قضائي ومستنداً إلى تشريع دستوري صادر من السلطة المختصة فهذا العزل يكون في هذه الحالة مقبولاً . وإذا كان راجعاً إلى قرار من السلطة التنفيذية أو لقانون غير دستوري فهو عزل مرفوض . ومن أمثلة العزل ما كان يشاهده الباحث في القوانين البلغارية واليوجوسلافية الصادرة في عام ١٩٤٥ إذ استبعدت كل الأشخاص أعداء الديمقراطية من أصحاب الآراء الفاشية . وكذلك الدستور السوفيتي السابق الصادر في سنتي ١٩١٨ و١٩٢٤ فقد كانا يستبعدان من ممارسة الحقوق السياسية الملاك العقاريين (الكولاك) وكل الأشخاص الذين يعيشون من عمل الآخرين والقساوسة والرهبان ورجال الشرطة والموظفين في النظام القديم . وقد ألغيت هذه النظم في عام ١٩٣٦ .

التحول من حق للمواطن إلى حق للمجتمع :

صدر القانون المصري رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية . وقد عُدلت المادة الأولى منه بالقانون رقم ٧٦ لسنة ١٩٧٦ وصار حق الانتخاب واجب على المواطن المصري ممن تتوافر فيه الشروط القانونية أي أصبح حق الانتخاب حق من حقوق المجتمع . فقد نصت المادة المذكورة على كل مصري ومصرية بلغ ثماني عشرة سنة ميلادية أن يباشر بنفسه الحقوق السياسية . وعددها القانون وهي حق الاستفتاء سواء الذي يجري بناء على أحكام الدستور أو على رياسة الجمهورية أو انتخاب أعضاء مجلس الشعب .

وتنص المادة الثانية من القانون على من يُحرم من مباشرة الحقوق السياسية . وتضم هؤلاء الذين حُكم عليهم في جناية ما لم يكن قد رُد اعتباره . أو من فرضت عليهم الحراسة على أمواله بحكم قضائي طبقاً للقانون . والمحكوم عليهم بعقوبة الحبس في جرائم معينة . ومن سبق فصله من العاملين في الدولة أو القطاع العام لأسباب مخلة بالشرف . ومن عُزل من الوصاية أو القوامة على الغير لسوء السلوك أو الخيانة .. إلى آخره .

وتوقف المادة ٣ المواطنين من مباشرة حقوقهم ومنهم المحجوز عليهم مدة الحجز أو المصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم . أو من أشهر إفلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم . وكذلك العاملين بالقوات المسلحة ورجال الأمن .وفي هذه الحالة تستعمل الفقرة الأخيرة من المادة الأولي من القانون قولها بأن يعفي من أداء هذا الواجب (واجب الانتخاب) ضباط وأفراد القوات

المسلحة الرئيسية والفرعية الإضافيـة وضبـاط وأفراد هيئـة الشـرطة طوال مدة خدمتهم بـالقوات المسـلحة والشـرطة . ونقترح إلغـاء هذه الفقرة لأن ذلك يتنافي مع مبدأ المسـاواة بيـن المواطنيـن فـي الحقـوق والواجبـات العامـة . ولا علاقـة بيـن وظيفـة الضـابط أو الشـرطي وممارسة الواجب الانتخابي .

الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر :

ربما سار الانتخاب المقيد مع الانتخاب غير المباشر وهو الذي يتم على مرحلتين أو على درجتين . أي يختار النـاخبون فـي أول درجـة مندوبين عنهم يختارون أعضاء السلطة التشريعية . ويكون الانتخـاب مباشراً إذا ما قام الناخبون باختيار أعضاء تلك السـلطة بأنفسـهم دون وساطة أحد . أما إذا كـانت هنـاك وسـاطة فالانتخـاب غيـر مباشـر . ويتفق الانتخاب المباشر مـع المبـادئ الديمقراطيـة . ولـم تعـد الحجـة التي تُقال من أن الانتخاب المباشر يتطلـب درجـة معينـة مـن النضـج الثقافي والرقي الاجتماعي سبباً في الأخذ بمبدأ النظام المباشر .[°] ذلـك لأن الإنسان ينضج بمرور السنين حتى لو كان أمياً . وكم من رؤساء قبائل أداروا قبائلهم باقتدار وهم بعيدون عن القراءة والكتابـة والثقافـة والرقي فما بالنا بمن يدلي برأيه فقط ! ...

ويلاحظ أنه قد أخذ بنظام الانتخاب غير المباشر فـي مصـر فـي دسـتور ١٩٣٠ حيـث كـان يختـار النـاخبون مندوبيـن عنهـم لاختيـار

° . د . شمس مرغني على ، القانون الدستوري ، عالم الكتب ، ١٩٧٨ ، ص . ٣١٩ .

أعضاء مجلسي النواب والشيوخ كما أسلفنا . وقد عيب على نظام الانتخاب غير المباشر بأنه لا يتفق مع المبدأ الديمقراطي ، فهو يحد من حرية الناخب في اختيار نائبه ، ويساعد على التأثير على المندوبين لقلة عددهم .

الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة :

يستدعي الانتخاب الفردي تقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية صغيرة ، بحيث يمثل كل دائرة في المجلس التشريعي نائب واحد (في مصر يمثل كل دائرة نائبان أحدهما من العمال والفلاحين طبقاً لنص الدستور) . أما الانتخاب بالقائمة فيتم تقسيم الدولة إلى دوائر كبيرة يُنتخب منها عدد من النواب طبقاً لقوائم الأحزاب .

وقيل في تبرير الأخذ بنظام الانتخاب الفردي أن النائب يتعرف على حاجات أهل الدائرة ويمكنه أن يعبر عنها . وقيل أيضاً أن الانتخاب الفردي يفسح المجال للأقلية للنجاح .[٦] ولو أننا نرى أن ذلك لن يحدث إلا إذا كانت الأقلية قد تركزت في دائرة من الدوائر أما لو كانت مشتتة بين الدوائر فلن يكون لها حظ في الحصول على مقاعد في البرلمان . وقد كان من عيوب هذا النظام أن فيه يخضع النائب لرغبات الناخبين الأمر الذي يفقده ما يتمتع به من حرية علاوة على أن النائب يمثل الأمة ولا يمثل فقط الدائرة (ولكن ما يحدث هو أن يجاري النائب الناخبين ويسايرهم في رغباتهم ، وحينما يتم انتخابه ينسى وعوده ، وعند فتح باب الترشيح مرة أخرى يبرر سلوكه السابق بظروف ضاغطة ويستعطف الناخبين من جديد لمنحه

---

[٦] . د . شمس مرغني على ، المرجع السابق ، ص . ٣٢٠

أصواتهم وهكذا) . وقيل أيضاً أن الانتخاب الفردي لا يسمح بظهور الكفاءات ويجعل النائب مدافعاً عن مصالح دائرته لا عن مصالح العامة .ونعتقد أن ليس بالسهولة أن يتجرد أو يتنكر النائب لطلبات الناخبين في دائرته وذلك حتى يكسب ودهم . وأن حاسة الناخبين في معرفة الصالح من الطالح موجودة ولكن قد تخيب في دائرة أو دائرتين لكن ذلك لا ينفي حسن الاختيار في النهاية .

أما نظام القائمة فقيل فيه أنه يقلل من ضغط الإدارة وتأثيرها على الناخبين ، ويظهر الكفاءات لأن الأحزاب في هذه الحالة تختار الكفاءات وتتصدر قوائمها ، وتحدث المفاضلة بين القائمة والأخرى على أساس البرامج الحزبية وليس على أساس الشخصيات . وقد قيل في عيوب نظام القوائم أنه يحتاج إلى دول متقدمة ثقافياً وهو يترك النائب للحزب لا للناخبين وقيل إنه لا يساعد على تمثيل الأقليات . وتكون القوائم مغلقة إذا كان الناخب لن يتمكن من تغييرها أو تعديلها . وهناك قوائم مع المزج وفيها لا يتقيد الناخب بقائمة واحدة إنما يختار من عدة قوائم . وهذه حالة مأخوذ بها في النظام اللبناني ، حيث يرتكز انتخاب القائمة هناك على أساس طائفي ديني . وتقسم عدد المقاعد المخصصة لكل دائرة انتخابية بين عدد من الطوائف الدينية المختلفة ، فتختص كل طائفة دينية بعدد معين من المقاعد النيابية .[٧]

وفي إسرائيل تُجرى انتخابات الكنيست (المجلس التشريعي) على أساس الاقتراع المباشر والسري وفيه يتمتع المواطن بحق

[٧] د . عبد الحميد متولي ، القانون الدستوري والنظم السياسية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص :٧٦ - ٧٩ .

الانتخاب بغض النظر عن الجنس مادام قد بلغ الثامنة عشرة من العمر . وتجرى الانتخابات وفقاً لنظام التمثيل النسبي . وتعد البلد كلها دائرة انتخابية واحدة . ويؤخذ بنظام القوائم . ويصوت الناخب على قائمة واحدة وتحدد نسبة الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة بمجموع الأصوات الصحيحة منسوباً إلى مجموع أصوات القوائم .[8] ويفصل الأستاذ غازي السعدي قواعد الاختيار على الوجه التالي :

ا – تجمع عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها القوائم الانتخابية .

ب – إذا لم تحصل القائمة الانتخابية على ١ ٪ من المجموع الكلي للأصوات الصحيحة لا تشارك في عملية توزيع المقاعد .

ج – تستبعد الأصوات التي حصلت عليها القوائم التي حصلت على أقل من ١ ٪ . ويوزع العدد الباقي من الأصوات على ١٢٠ مقعداً (وهي عدد مقاعد الكنيست) .

وتعتبر إسرائيل دائرة انتخابية واحدة كما أسلفنا . ولعل السبب في الأخذ بنظام التمثيل النسبي بالقائمة هي الاختلافات الحادة بين أجناس الإسرائيليين . ويلاحظ انه لا يجوز للناخب الذي يصوت في قائمة معينة أن يجرى تغييراً فيها ، ولا أن يغير ترتيب الأسماء ولا حذفها أو إبدالها بأسماء أخرى .[9]

---

[8] . كمال غالي : النظام السياسي الإسرائيلي ، معهد البحوث والدراسات العربية بالقاهرة ١٩٦٩

[9] . غازي السعدي : الأحزاب والحكم في إسرائيل ، دار الجليل للنشر ، ١٩٨٩ . ص: ٧١-٧٦

لكن هناك سؤال هل نظام التمثيل النسبي الذي يؤدي إلى تخصيص عدد من المقاعد البرلمانية لكل حزب أو اتجاه سياسي يتناسب مع قوته العددية يجعل البرلمان مرآة صادقة للشعب ، كما يقرر الدكتور ماجد راغب الحلو ؟ [10] ولو أننا نرى أنه مرآة صادقة لاتجاهات الشعب .

الواقع أنه لو كانت البلاد تموج باتجاهات مختلفة متباينة ، فإن فكرة الأغلبية – في هذه الحالة – سوف تنتفي .، ذلك لأن الشعب سوف يتكون من أقليات مختلفة . ويبدو في هذه الحالة أن الأخذ بمبدأ الأغلبية مبدأ نظري أكثر مما هو عملي . ففي دائرة من الدوائر لو تقدم ثلاثة من المرشحين ينتمون إلى ثلاثة أحزاب . والناخبون في الدائرة منقسمون على أنفسهم كل فريق مع حزب ، فإن القول بأن من يفوز هو الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد الناخبين سيكون أمراً صعباً . . وسوف تُجرى الانتخابات وستسفر النتائج عن أن ما حصل عليه كل مرشح هو عدد من الأصوات لا يرقى إلى الأغلبية المطلوبة . وفي هذه الحالة تُعاد الانتخابات لعدم حصول أي مرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، وسوف تتم الإعادة بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات ، وينتخب من يفوز بالعدد الأكبر . في هذه الحالة سوف يحصل الفائز على بعض أصوات كانت تناصر المرشح الثالث الذي لم يدخل انتخابات الإعادة ، فإذا كان هذا الوضع في نظام الانتخاب الفردي فما بالنا بنظام التمثيل النسبي بالقوائم حيث تتوزع الأصوات على القوائم الانتخابية ، وتفوز القائمة بعدد من المقاعد بما لعدد الأصوات التي حصلت عليها

---

[10] ١٠ د . ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، ١٩٨٨ ، ص . ٥٠

من وزن من مجموع الأصوات التي دخلت الانتخابات ، وهنا تختفي فكرة الأغلبية فكيف يكون التمثيل النسبي مرآة صادقة للأمة . إن التمثيل النسبي مرآة صادقة للتيارات التي تموج داخل المجتمع ولكنه لا يساعد على استقرار الحكم لأن الأقليات سوف تتنازع اتخاذ القرار فيتوقف العمل من أجل الوصول إلى تصالح معين بين التيارات المتضاربة .

مبدأ الأغلبية وحق الانتخاب :

الدولة مشروع سياسي ، تنشأ نتيجة وجود شعب على أرض معينة ، وهناك سلطة تقود هذا الشعب . وهذا المشروع مسئولية المواطنين أو بمعنى أدق مسئولية أصحاب الحقوق السياسية من الشعب ، أي مسئولية الملزمين بانتخاب ممثلين عنهم للأجهزة السياسية التي تدير الدولة وتنفذ القانون وتشرعه . وعادة ما يتمتع بعضوية المجلس التشريعي من يفوز من المرشحين بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة . إنهم هؤلاء الذين يتمتعون بهذه العضوية نتيجة حصولهم على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة (٥٠ ٪ + ١) . غير أن مبدأ الأغلبية غير مطبق في جميع مراحل الانتخابات ، وعدم شموله لهذه المراحل جميعها يعد طعناً في ديمقراطية النظام الانتخابي ، ويعد سلباً لحقوق المجتمع .

إن معظم الدول الديمقراطية تقسم الدولة إلى عدد من الدوائر الانتخابية (فيما عدا إسرائيل – كما رأينا – تعد الدولة دائرة واحدة تتنافس الأحزاب فيها بقوائم على أساس التمثيل النسبي) .

تُجرى الانتخابات بين عدد من المرشحين في كل دائرة ، ويختار المواطنون الناخبون واحداً أو أكثر من المرشحين ليكون عضوا أو أعضاء في المجلس التشريعي للدولة . ويحصل الفائز على عدد من الأصوات تمثل الأغلبية المطلقة أو اكثر منها من عدد الأصوات الصحيحة . وذلك يحدث سواء حضرت أغلبية الناخبين في الدائرة أم لم تحضر ، فإن الفائز هو من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة بغض النظر عما تمثل هذه الأصوات من عدد الناخبين في الدائرة . وفي هذه الحالة يمكن أن يفوز نائب بعدد من الأصوات يمثل ثلث عدد الناخبين في الدائرة أو ربع هذه الأصوات أو أقل من الربع . ويكون عضواً من حصل على عدد صغير من الناخبين أو عدد كبير مادام يمثل هذا العدد الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة . وهكذا يدخل البرلمان من حصل على عدد ضئيل من الأصوات ومن حصل على عدد كبير منها ، ولو تم تطبيق مبدأ الأغلبية لكان لا يجوز أن تُجرى الانتخابات في الدائرة إلا إذا حضر أغلبية عدد الناخبين المقيدين عليها لكن القوانين تتغاضى عن هذا الشرط ، تتغاضى عن حق المجتمع أن يحكم بأغلبيته ، ربما لأن النص على حضور أغلبية عدد الناخبين نص غير عملي ، وقد يتطلب في كل انتخابات إعادتها لعدم اكتمال النصاب القانوني . . وبالرغم من عدم وجود ذلك النص فإن الانتخابات تُعاد أحياناً بين الفائزين بأكبر عدد من الأصوات ليختار الناخبون واحداً منهما ليكون عضواً في البرلمان . لكن ماذا يحدث لو اشترط القانون حضور أغلبية عدد الناخبين ولم يحضر ذلك العدد ؟ .. إن الانتخابات في هذه الحالة تكون باطلة ويجب إعادتها و من ثم تُجرى إعادة للانتخابات ،

فإذا لم تحضر الأغلبية المطلقة لعدد الناخبين تُعد الانتخابات صحيحة ويعد الوضع كأن الأغلبية قد تنازلت عن حقها في قيادة الدائرة وتنازلت عن حقها في اختيار ممثلي السلطة التشريعية وتركته للأقلية تختار من تشاء ، وعقاباً لها تكون الانتخابات صحيحة . وقد تُجرى إعادة جديدة بين المرشحين البارزين في عدد الأصوات ليختار الناخبين واحداً منهما لعضوية المجلس التشريعي . ولا أهمية في هذه الحالة من حضور أغلبية الناخبين لأن في المرة الأولى تنازلت الأغلبية عن حقها .

هناك حالات ينتفي فيها مبدأ الأغلبية حينما يأخذ المشرع بمبدأ الأغلبية النسبية فيفوز بالدائرة من حصل على أكبر عدد من الأصوات دون ما حاجة إلى إعادة الانتخابات بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة .

وتنطبق هذه الحالة على نظام التمثيل النسبي للقوائم حيث تفوز القائمة بمقدار ما حصلت عليه من أصوات منسوباً إلى عدد الأصوات الصحيحة في الدائرة .

وإذا كانت الأصوات لا تهدر في التمثيل النسبي إلا أصوات القوائم التي لم تحصل على عدد معين من أصوات الناخبين الكلي . فإن هذا الهدر يظهر بوضوح في الانتخاب الفردي ، حيث يتم إهدار ما يساوي (٥٠ ٪ –١) من عدد الناخبين في كل دائرة على الأكثر . فهل تستمر النظم في إهدار هذه الأصوات ذات الوزن النسبي الذي لا يستهان به ؟ .. إن الانتخاب بالقائمة تقابله مشكلة المستقلين عن الأحزاب ، وآيا كانت الطريقة في تمثيل المستقلين في ذلك النظام فهي قد لا تكون عادلة ، لذلك تلجأ كثير من الأمم في الأخذ بمبدأ

الأغلبية بأن يحصل الفائز على أغلبية عدد الناخبين في الدائرة (٥٠ ٪ + ١) وتهدر الأقلية التي تصل في بعض الأحيان (٥٠ ٪ – ١) ولو تفادت التشريعات هذا الهدر لشكلت لهؤلاء الذين أهدرت أصواتهم مجلساً ولو استشارياً ولكن لا يدخله إلا الذي حصل على أغلبية الأصوات المهدرة المؤيدة بأغلبية الأصوات غير المهدرة . فيكون هناك مجلس تشريعي في مواجهته مجلس للمعارضة . وتكون مهمة مجلس المعارضة النظر في صياغة التشريعات التي يضعها المجلس التشريعي واقتراح التعديلات التي يراها ، وينظر المجلس التشريعي هذه الاقتراحات يأخذ بها أو لا يأخذ . كما تكون مهمة مجلس المعارضة أن يوجه الحكومة إلى ما يحقق تنفيذ القوانين واللوائح على الوجه السليم ، وللحكومة أن تأخذ بهذه التوجيهات أو لا تأخذ . ويفوز بعضوية هذا المجلس ذلك الذي حصل على ٥٠ ٪ من الأصوات ناقصاً واحد صحيح (وذلك الوضع يظهر في إعادة الانتخابات في الدائرة فيفوز واحد ويسقط آخر فهذا الآخر يكون هو عضو مجلس المعارضة) فإذا لم يكن هناك من حصل على هذه الأصوات تجرى الانتخابات بين صاحب الترتيب الثاني والثالث ليختار ناخبو الدائرة من يفوز بعضوية مجلس المعارضة عن الدائرة . وبذلك يكون هذا المجلس ممثلاً لجزء من الناخبين وليس معيناً من قبل الحكام أو بحكم الألقاب مثل مجلس اللوردات في بريطانيا ، أو معينا في جزء منه والجزء الآخر أنتخب من الشعب كما في حالة مجلس الشورى في مصر . وفي كلتا الحالتين لن يكون معبراً تعبيراً صادقاً عن اتجاهات الشعب . لكن

الأصوات المهدرة تمثل الجانب الآخر من الشعب ، ولا يجوز التنكر لها .

سلطات حق الانتخاب :

ما هي سلطات هيئة الناخبين ؟

إن الهيئـة تنتخـب أعضـاء المجلـس التشـريعي (والمجلـس الاستشـاري الـذي سميناه مجلـس المعارضـة افتراضـاً أو مجلـس الشورى كما في مصر أو مجلس الشيوخ كما يسمى على الأغلب فـي بعض البلاد الأخرى) .

والهيئة تختار رئيس الجمهورية رئيس السلطة التنفيذية .

والهيئة تختار أعضاء السلطة القضائية في بعض البلاد .

والهيئة تختار أعضاء المجالس المحلية في بعض البلاد أيضاً .

وهكذا يؤدي حق الانتخاب أو حقوق الانتخـاب لمجمـوع النـاخبين إلـى اختيـار أعضـاء يمثلـون النـاخبين ليكونـوا السـلطة التشـريعية أو المجلس التشـريعي ، وهـو الـذي يضـع القوانيـن ، ويراقـب أعمـال الحكومة ، ويعتمد موازناتها السنوية . حيث تقسـم الدولـة إلـى دوائـر ويختار المسجلون في جداول الناخبين عضـواً واحـداً عـن كـل دائـرة (أو عضوين أحدهما من العمـال والفلاحيـن كمـا فـي مصـر) ومـن مجموع المختارين على أساس مبدأ الأغلبية يتكون المجلس التشريعي . وكلما حصل أحد المرشحين على أغلبية عدد الأصوات الصحيحة (وليس على أغلبية عدد الناخبين في الدائرة الانتخابيـة أو أغلبيـة عـدد الحاضرين من الناخبين في الدائرة) يفوز بعضويـة المجلس . فكـأن

المجالس التشريعية هي في أغلب الأحوال نتاج الأقلية التي تسمي أغلبية عدد الأصوات الصحيحة .

ولا يتوقف المدى الذي يبلغه حق الانتخاب عند حد اختيار الأعضاء ممثلي الأمة في المجلس التشريعي ، إنما يمتد إلى اختيار رئيس الجمهورية من بين المتنافسين المرشحين للرياسة ، وفي بعض الجمهوريات كما في مصر وسوريا، يستفتى الناخبون بالقبول أو الرفض للمرشح الذي رشحه المجلس التشريعي ويسمى في ذلك الوقت حق الاستفتاء .

أما رئيس الحكومة أو رئيس مجلس الوزراء ، فإن الجاري عليه العمل في بريطانيا مثلاً أن يتم اختياره من بين أعضاء مجلس العموم من الحزب الحاصل على أغلبية عدد المقاعد وهو في هذه الحالة زعيم الأغلبية ، أو في بلاد أخرى يكون هو زعيم الحزب الذي له أكبر عدد من الأعضاء وتتآلف معه أحزاب أخرى فيكونون الأغلبية في المجلس التشريعي ، ويكلف رئيس الجمهورية (وهو في هذه الحالة معيناً من قبل المجلس التشريعي بأغلبية عادية أو خاصة) أو من قبل الملك حيث يكلف بتأليف الوزارة واختيار أعضائها . في هذه الحالة لا يكون للناخبين سبيلاً إلى اختيار رئيس الحكومة إلا بطريق غير مباشر وهو اختيار هذا الزعيم عضوا في البرلمان . وقد خرجت إسرائيل عن هذه القاعدة وتركت اختيار رئيس الحكومة إلى الناخبين ، ثم قررت الإقلاع عن هذه القاعدة الجديدة .

والناخبون قد يختارون القضاة في بعض البلاد ، ولو أن في البعض الآخر تقوم الحكومة بتعيينهم باعتبار أن ذلك خير من

الانتخاب .[11] ويرى الدكتور شمس مرغني أن انتخاب القضاة لا يكفل للقاضي حرية التصرف ، إذ هو يدين بمنصبه للناخبين ، كما أن مهمة القضاة شاقة تتطلب إعداداً فنياً ومستوى خلقياً معيناً ، والانتخابات قد لا تؤدي إلى توافر هذين الشرطين بالقدر الذي يحققه التعيين .ومع ذلك نرى وجوب أن يكون تعيين القضاة ابتداء من قبل الناخبين ، وأن لا يحدث ذلك إلا مرة واحدة ، أي يتم إذا تم انتخاب القاضي ، ويبقى في السلطة حتى تاريخ الإحالة إلى المعاش ، ولا يكون انتخابه بصفة دورية كعضو المجلس التشريعي . وبعد ذلك يكون مجلس القضاء الأعلى هو المنوط به رقابة أعمال وتصرفات القاضي ، وترقيته من قاض ابتدائي إلى قاض بالاستئناف ثم قاض بالنقض . ثم يحال إلى المعاش وفقاً لقوانين الإحالة إلى المعاش . ويشترط في القاضي عند الترشيح للانتخابات أن يكون قد مارس أعمال النيابة العامة أو المحاماة زهاء خمس سنوات ، وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ، وأن يكون حاصلاً على ليسانس الحقوق بطبيعة الحال ، وأن يكون قد مارس سلطة النيابة العامة أو المحاماة بصورة حسنة وأخلاق قويمة ، ويحصل على هذه الشهادة من وزارة العدل أو من نقابة المحامين ، ويجوز الطعن في تقدير الجهتين إذا كانت شهادتهما مغرضة ، ويحدث هذا الطعن من قبل المرشح للقضاء إذا كانت الشهادة ضد المرشح أو من ناخبي الدائرة إذا رأى الناخب أنها غير صحيحة بأن كانت تشهد في صالح المرشح للقضاء وهي غير سليمة .

---

[11] . د. شمس مرغني علي : المرجع السابق . ص . ٣٥٠

والآن أصبح من حـق النـاخب اختيـار عضـو المجـالس المحليـة . وفـي هـذه الحالـة تقسـم الدولـة إلـى أقـاليم أو محافظـات وتجـرى الانتخابات في نفس الدوائر الانتخابية التي أفرزت المجلس التشـريعي لتفرز أعضاء المجالس المحلية حسب العدد الذي ينص عليـه القـانون . ويمارس الناخبون حق انتخاب هؤلاء الأعضاء .

معوقات حق الانتخاب :

وهكذا أنتقل حق الانتخـاب مـن التقييد إلـى الإطـلاق . ومـن الانتخاب على درجتين إلى الانتخاب على درجة واحدة أي من غير المباشـرة إلـى المباشـرة وألغيت الواسـطة بيـن النـاخب والنـائب . . واتسعت سلطة الناخب فأمتد اختصاصه من اختيـار أعضـاء المجلس التشريعي إلى اختيار رأس الدولة إلى اختيـار الحكومـة بطريـق غير مباشر وكذلك القضاة فـي بعض البـلاد والمجـالس المحليـة . لكـن لا يزال هناك معوقات تقف أمام الناخبين في ممارسـة حقهم الانتخـابي مثل عدم الدقة في تسجيل المواطنين ممن لهم حق الانتخاب _ تخلـف بعض النـاخبين عـن الإدلاء بـأصواتهم . – توزيـع النـاخبين علـى الدوائر الانتخابية المختلفة بطرق غير عادلة – تـأثير الإنفـاق المـالي والعصبية وشخصية المرشـح ونفوذه علـى أداء النـاخبين . كـل ذلـك وغيره قد يجعل حـق الانتخـاب لا يعطـي صـورة صادقـة فـي تمثيـل الأمة والرأي العام في البلد . أضف إلى ذلك عدم الأخذ بالطرق شـبه المباشرة للديمقراطية مثل حق الاقتراح أو الرفض أو قرار خلع نائب من البرلمان ، وحق الاستفتاء على موضوعات معينة . وتلك الحقوق تعد من تطبيقات توسيع الديمقراطيـة النيابيـة وحرمـان الشـعب منهـا حرمان لممارسة الديمقراطيـة كاملـة . لكـن هـذه المعوقـات كلهـا لهـا حديث آخر .

(٣)
فاعلية حق الانتخاب

من المفروض أن حق الانتخاب له فاعليات معينة في مقدمتها أنه يفرز الممثلين الذين يرتضي بهم الناخبون في المجلس النيابي أي التشريعي . ويؤدي إلى إبراز الرئيس الذي يرتضيه الشعب ليرأس دولته ويقود جهازها التنفيذي ، وهو الذي يظهر الأعضاء الذين يمثلون الناخبين في المحافظات المختلفة في المجالس المحلية . غير أن الرياح لا تأتي غالباً بما تشتهي السفن ، أصبح حق الانتخاب يمثل في بعض الأحيان " ديكوراً " يستند إليه الطاغية ليثبت أمام العالم أنه ديموقراطي . وحتى الحكومات الديمقراطية مسخت حق الانتخاب وجعلته لا يؤدي إلى إبراز اتجاهات الشعب والرأي العام ، وجعلته يبرز هؤلاء الذين يناصرون حزبها الذي يتمسك بالحكم بقوة . وذلك مثلاً من خلال تقسيم الدوائر تقسيماً غير عادل يذيب قوة المعارضة ، وبسببه لا تتمكن الأحزاب أن تصل إلى الحكم أو حتى يدخل ممثلون عنها في المجلس التشريعي . أو عدم العناية بتسجيل المواطنين في الدوائر الانتخابية خاصة من الشباب الذين قد يقفون مع المعارضة ، فلا يظهر من أصحاب الحقوق السياسية إلا هؤلاء الذين ترعرعوا في ظل الحكومة القائمة ، ويدينون لها بالفضل فلا يتأخرون عن مناصرتها وتأييد ممثليها .

وهذه أمثلة بسيطة عن تعويق مسار حق الانتخاب وتحجيم فاعليته ، ولكن المثل الواضح هو وقف نمو حق الانتخاب بحيث يقتصر الوضع على ما هو عليه وهو أن يصوت الناخبون في الانتخابات كل خمس أو ست أو سبع سنوات ، ولا يمكنهم بعد ذلك أن يقدموا اقتراحات بقوانين ، أو معارضة القوانين الصادرة

والجائرة ، أو عزل نائب عنهم في البرلمان أو حتى عزل المجلس التشريعي الذي يعمل ضد مصلحة الشعب أو حتى عزل رئيس الجمهورية ، فالقانون الحالي يكتفي بالوضع القائم في معظم البلاد .

وهكذا يمكن أن ننتقل من نقطة إلى أخرى في تلك الدراسة الأولى تخص حق الانتخاب الصوري ، والثانية تتعلق بالقيود التي تحول دون فاعلية حق الانتخاب ، والنقطة الثالثة ترمي إلى بيان كيفية تطوير حق الانتخاب .

أولا- حق الانتخاب الصوري :

وهو حق يظن به المواطن أنه يباشره بالفعل ، لكن نتائج التصويت يتم تزويرها ، وتصدر بما يتفق ورغبة الحاكم . بل قد يعرف المواطن أن نتائج تصويت أهل دائرته لا أهمية لها لكنه يقوم بممارسة حقه الانتخابي تفادياً للاصطدام مع السلطة أو خشية توقيع عقوبة جسيمة عليه أو حتى طفيفة أو ترصده في معيشته بما يخلق له المشاكل من حيث لا يحتسب .

وفي ذلك يقول الدكتور عبد الحميد متولي أن أهم ظاهرة من الظواهر التي تميز عملية الانتخابات في الدول النامية عدم جديتها بل عدم نزاهتها إلى الحد الذي ينتهي بالتزوير في النتائج . وتظهر النتائج في استتباب الحكم لرجال الحكم ، وأخراج المعارضة من حلبة السياسة ، لذلك فإن النشاط السياسي يقتصر على عدد معين من الأفراد . وحق الانتخاب لا يساعد الشعب على التعبير عن إرادته تعبيراً صحيحاً .[1] ويضيف الدكتور عبد الحميد متولي إن

---

[1] . د. عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية . منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢ ، ص . ١٠٣

حق الانتخاب في الدول النامية لم يعد أداة لإحداث تغيير وتناوب الساسة على مقاعد الحكم ، وإنما أصبح وسيلة في أيدي الحكام لبقائهم وتخليدهم على كراسي الحكم ، وأداة لتبرير شرعية استيلائهم على السلطة والاحتفاظ بها بالقوة . وتحول حق الانتخاب من إظهار اتجاهات الشعب في صورة ممثليه في المجلس التشريعي ، وذلك بالأخذ مثلاً بنظام الانتخاب بالقائمة حيث تمكن الحكم في غينيا عند تطبيق هذا النظام من استبعاد المعارضة في عام ١٩٦٣ وكذلك في السنغال وساحل العاج .[٢]

ثانياً- معوقات فاعليات حق الانتخاب :

١ - التسجيل غير الكامل للناخبين :

ينشأ عن التسجيل غير الكامل للناخبين تمثيل غير صادق لاتجاهات الشعب أو بالأحرى اتجاهات الناخبين . وعادة ما يكون هذا التسجيل غير الكامل للشباب ، وبذلك يتم إهمال آرائهم إذا كانت ممارسة حق الانتخاب إجباريةً . أو يكون إهمالاً من الشباب أنفسهم إذا كانت ممارسة حق الانتخاب اختياريةً . وهذا الإهمال يؤدي إلى تقلص أعداد الناخبين في الدوائر المختلفة . كذلك قد يكون إهمالا في شطب أسماء الموتى أو المهاجرين هجرة دائمة من جداول الناخبين مما يؤدي إلى تضخيم أعداد الناخبين دون مقتض . فإذا أُخذ بضرورة إدلاء أغلبية الناخبين في زمن الانتخابات بأصواتهم في دوائرهم فتبطل الانتخابات دون مقتض لتضمين الموتى والمهاجرين هجرة دائمة في الجداول مما يجعل نصف عدد الناخبين في الدائرة مغالياً فيه . وفي إهمال قيد الناخبين يكون نصف عدد

[٢] . المرجع السابق ، ص . ١٠٤ .

الناخبين أصحاب الحقوق السياسية مستبعداً من هذه الجداول . مثلما حدث في أوائل الثمانينات في مصر حيث كان من الواجب أن يكون عدد الناخبين ٢٥ مليون ناخب ولم يسجل في الجداول غير ١٢,٥ مليون فقط ، رغم أن القانون في ذلك الوقت كان ينص على أن حق الانتخاب أصبح واجباً على كل ذكر وأنثى بلغ الثامنة عشرة من العمر وخلي من موانع مباشرة الحقوق السياسية وتوافرت فيه الصلاحية الأدبية والعقلية .

ويرجع التسجيل غير الكامل للناخبين إلى أسباب كثيرة .

السبب الأول هو أن حق الانتخاب لم يتحول من حق فردي إلى حق المجتمع في أغلب المجتمعات أو الدول أي لم يصبح واجباً على الفرد مما يوجب على الحكومة العمل على إدراج اسم الناخب في الجداول الانتخابية بمجرد بلوغه السن القانونية .

السبب الثاني هو تقاعس الإناث عن قيد أسمائهن في جداول الانتخابات سواء بسبب يرجع إلى العادات والتقاليد التي تمنع الأنثى من الاشتغال بالسياسة أو بسبب أعراض النساء أنفسهن عن الاشتغال بها .

السبب الثالث هو تقاعس الشباب عن تسجيل أسمائهم في جداول الانتخابات وذلك كفراً بالسياسة أو تفادياً للاشتغال بها والبعد عن " وجع الدماغ " كما يقال في أواسطهم . ، فإذا بلغ الفتي سن الثامنة عشرة من العمر ، لا يهتم بأن يذهب لقيد اسمه في جداول الانتخابات في المواعيد المحددة قانوناً ، مع أن الواجب أن تقوم الحكومة بإجراء ذلك القيد وأخطار الشاب به وإرسال بطاقته الانتخابية على عنوانه المسجل في بطاقته الشخصية .

السبب الرابع هو عدم اهتمام الحكومة بإجراء القيد بطريقة آلية لا دخل لإرادة الأفراد فيها . ومن هنا يكون العلاج ، فإذا ما كلفت

الحكومة هيئة معينة مستقلة عنها لقيد المواليد والوفيات وبالتالي استخراج البطاقات الشخصية والبطاقات الانتخابية والأشراف على الانتخابات ذاتها وإصدار نتائجها فلن يحدث أن يسقط اسم ناخب أو يستمر مقيداً في جداول الانتخابات الموتى ولن يحدث أن يقيد اسم الناخب في أكثر من دائرة في وقت واحد . وليس في ذلك القول بدعة .إنما هو من أجل التنظيم المحكم للعملية الانتخابية .

٢ – تخلف الناخبين عن أداء واجبهم الانتخابي :

يحدث أن يكون التسجيل كاملاً في جداول الانتخاب ، وقد تمت تنقيتها من الوفيات والأشخاص المحرومين من حقوقهم السياسية أو المهاجرين هجرة دائمة (ولو أن ليس هناك نص صريح يسمح للحكومة بإبطال حق الانتخاب للمهاجرين هجرة دائمة أو مؤقتة ولكن ذلك القول على افتراض أن القانون ينص على ذلك على اعتبار أن ولاء المهاجر هجرة دائمة يكون للبلد الذي هاجر إليه) . ورغم ذلك يتخلف الناخبون عن أداء الواجب الانتخابي ، ويرجع ذلك إلى افتقار بعض الناخبين إلى الولاء لأوطانهم ، أو نتيجة الشعور بالإحباط لما حدث في الماضي من تزوير لإرادة الشعب ، مما يجعل الناخب يتشكك في الممارسة الديمقراطية فلا يبذل الناخب مجهوداً للإدلاء بصوته ، على اعتبار أن النتائج معروفة سلفاً ، ولن يؤثر صوته في نتائج الانتخابات حتى لو أجتمع على رأيه آخرون ، مع أن الحال قد تغيرت ، وأصبحت الحكومة لا تتدخل في وضع النتائج . ، لذلك يجب أن تعمل الحكومة على اقتلاع هذا التصور لدي الناخبين ، وحثهم على عدم التخلف عن الإدلاء بأصواتهم . ولا تعد العقوبة المالية التي تفرض على الناخب المتخلف ذات تأثير عليه ، نظراً لتفاهتها .ولكن تشديد العقوبة قد يردع البعض فيؤدي

واجبه ، لكنها لن تردع أغلب المتخلفين ، مما يقتضي اللجوء إلى سياسة التربية السياسية للشعب من خلال المدارس والإعلام المرئي والمسموع والمقروء .

٣ - مبدأ أغلبية عدد الأصوات الصحيحة :

لينظر القارئ إلى ما يحدث في مبدأ الأغلبية وهو العمود الفقري لسريان أو عدم سريان القرارات المختلفة في النظم الديمقراطية . إذ تجرى الانتخابات وليحضر من يحضر من الناخبين في الدائرة الانتخابية ، وقد لا يحضر إلا ربع عدد الناخبين ، وإذا دخل عدد من الناخبين وكتبوا على ورق الانتخاب أو حرروه بطرق غير مقبولة قام المفرزون بإبطال الورق ، ويبقى الورق الصحيح هو الذي يعتمد عليه عند النظر إلى نتائج الانتخابات . ويفوز من يحصل على أغلبية عدد الأصوات الصحيحة . الأخذ بهذا الأسلوب فيه هدم لمبدأ الأغلبية . إذ يجب ابتداء أن يتأكد المفرزون أن عدد الأصوات التي أدلت بدلوها في الانتخابات يمثل أغلبية الناخبين في الدائرة الانتخابية وإلا بطلت الانتخابات ، ويكون واجباً على الهيئة المشرفة على الانتخابات إعادتها . أما لو حدث في إعادة الانتخابات أن أصرت الأغلبية على عدم الحضور ، فإن الانتخابات تكون صحيحة ، ويكون ذلك جزاء يوقع على الأغلبية المتمردة التي لا تريد أن تتدخل في شئون دائرتها ، ثم بعد ذلك يكون الأخذ بمبدأ أغلبية عدد الأصوات الصحيحة ، ويفوز المرشح الذي يفوز بهذه الأغلبية .

تبقى بعد ذلك مشكلة الأصوات المهدرة وقد تمثل في بعض الدوائر (٥٠ ٪ - ١) من الأصوات الصحيحة . وقد تمثل في

البعض الآخر أقل من ١٠ ٪ من تلك الأصوات . بمعني أن يحصل أحد المرشحين على ٩٠ ٪ من ذلك المجموع أو أكثر من ذلك .

ونقترح في هذه الحالة التي تهدر فيها الأصوات أحد اقتراحين : إما أن تجرى الانتخابات بين صاحب الترتيب الثاني والثالث (وفي مصر صاحبا الترتيب الثالث والرابع لأن الأول والثاني يكونان عضوين في مجلس الشعب بشرط أن يكون أحدهما من العمال والفلاحين) ويكون الفائز في إعادة الانتخابات بالأغلبية المطلقة لعدد أصوات الناخبين في الدائرة هو عضو مجلس قد يسمى مجلس الشورى أو مجلس المعارضة أو المجلس الاستشاري ، وهو استشاري الاختصاصات ، هو المتكلم باسم هذه الأصوات التي حصل عليها بعض المرشحين ولم يفوزوا أو لم تؤهلهم ليكونوا أعضاء في المجلس النيابي . ويكون عمل هذا المجلس هو توجيه المجلس التشريعي إلى ما قد يشوب عمله التشريعي من أخطاء في الصياغة أو تعارض مع الدستور أو مجافاة للرأي العام ، ويوجه الحكومة إلى القيام أو الامتناع عن أعمال تضر الشعب أو فئة منه . والأمر في النهاية استشاري يمكن أن يأخذ به المجلس التشريعي أو تأخذ به الحكومة . وبهذه الطريقة لا يتم إهدار أصوات الناخبين كلها بل جزء بسيط منها وهذا أضعف الإيمان . ويكون لممثل هذه الأصوات فاعليته في الحياة العامة .

أما الاقتراح الثاني فهو الأخذ بطريقة القوائم مع التمثيل النسبي . في هذه الحالة تقسم الدولة إلى دوائر انتخابية كبيرة واسعة متساوية في عدد الناخبين ويختار الناخبون عدداً معيناً في كل دائرة انتخابية . ويتقدم كل حزب من الأحزاب المعترف بها رسمياً قائمة بأسماء العدد المعين . وتكون لكل حزب قائمة واحدة . ويشكل المستقلون قائمة منفردة عن بقية الأحزاب . وعلى الناخب أن يختار قائمة

واحدة سواء من قوائم الأحزاب أو قائمة المستقلين عن الأحزاب .
وفي حالة قيامه بالتأشير على قائمة المستقلين يختار منهم العدد المعين الواجب تصعيده من القائمة ويؤشر أمام الاسم الذي يختاره في قائمة المستقلين . وإذا لم يكن عدد المستقلين غير كاف لعدد المطلوب من الدائرة يؤشر الناخب في هذه الحالة على قائمة حزبية واحدة بجانب التأشير على قائمة المستقلين وتكون أسماء المستقلين في مقدمة المختارين لعضوية المجلس التشريعي ، وتستكمل بقية الأسماء من القائمة الحزبية التي أضافها الناخب في تأشيرة على ورقة الانتخاب . أما لو كان عدد المستقلين يفوق النصاب المطلوب للدائرة فإن الناخب لا يجوز له أن يختار أي قائمة حزبية بجانب قائمة المستقلين . وعليه أن يؤشر على من اختارهم من المستقلين .
فإذا كان المطلوب من الدائرة عشرة مرشحين يؤشر في هذه الحالة على عشرة أسماء في قائمة المستقلين فقط .وإذا زاد عن ذلك يبطل صوت الناخب . ومعني أن يؤشر الناخب على القائمة الحزبية لحزب معين أنه اختار الأسماء العشرة الواردة في هذه القائمة .
وعند الفرز ترصد تأشيرة الناخب للحزب الذي أختاره . فإذا كان هناك خمسين ألف صوت صحيح في الدائرة وكان المطلوب خمسة أعضاء فقط ، فمعني ذلك إذا حصلت القائمة على عشرة آلاف صوت فإن الاسم الأول في ترتيب هذه القائمة يستحق أن يكون عضواً في المجلس التشريعي . وإذا حصلت على عشرين ألف فيكون هناك اثنان يستحقان من القائمة أن يكونا عضوين في المجلس التشريعي . وإذا حصلت قائمة المستقلين على النصاب للمرشح الواحد فإن على الفارزين إعادة الفرز في قائمة المستقلين للنظر فيمن يحصل على العضوية ويكون الأكثر عددا هو الفائز ولكن لو فرض أن قائمتين حصلتا على عدد من الأصوات متقارباً

ولكن يقترب من النصاب (وهو عدد الأصوات الصحيحة على عدد المطلوب لعضوية المجلس التشريعي) يكون الأقرب إلى النصاب هو الذي يستحق أن يصعد منه عضو المجلس . فإن حصلت قائمة مثلاً على ٩٩٩٥ صوتاً وأخرى على ٩٩٨٠ صوتاً فالقائمة الأولى هي التي يُختار منها العضو . بهذه الطريقة النسبية لا تُهدر أصوات كثيرة . لكن الأخذ بنظام القوائم يسبب مشكلة دستورية تتعلق بالمساواة بين المرشحين ، مما يقتضي إذا أُخذ به أن يكون هناك نص في الدستور المعمول به في البلد .

٤ - التأثير على الناخبين :

من الأمور التي تؤثر على فاعلية حق الانتخاب هي ذلك التأثير على الناخب ، ويمكن أن يكون ذلك التأثير ناتجاً من الأحزاب أو من قوة المال أو من نفوذ السلطة أو من سيطرة الفئات كالعصبية في الريف أو الأسرة في المدينة أو القبيلة في البادية . مما يجعل إرادة الناخب عند الإدلاء بصوته غير حرة ، ذلك لأن الناخب يخضع في هذه الحالة إلى ذلك التأثير .

الناخب الذي ينتمي إلى حزب معين لن يتمكن من الموافقة على انتخاب مرشح آخر في الانتخابات ينتمي إلى حزب غير حزبه ، رغم أنه يدرك جيداً أن مرشح الحزب الذي ينتمي إليه أقل كفاءة أو إخلاصاً أو قدرة على التوصيل من المرشح الآخر الذي ينتمي إلى حزب آخر أو مستقل في الرأي ، ذلك لأن الناخب - في هذه الحالة - مقيد بحزبه ، ويرغب أن يفوز حزبه بغض النظر عن كفاءة المرشح أو إخلاصه للشعب أو لجماهير الدائرة .

هناك من الناخبين من يقبل الرشوة من أجل الإدلاء بصوته لصالح مرشح معين ، رغم أنه غير مقتنع به أو بآرائه . وقبول

الناخب للرشوة يعد – في حد ذاته – جريمة ، لكـن الراشـي يحـاول أن يدفعها في السر ، بحيث لا يكتشفها أحد . يكفي ما كان يقال من أن الورقة المالية كـانت تُقتطـع نصفين ، يعطـى النصـف للنـاخب ، ويحتفظ المرشح بالنصف الآخر ، فإذا فاز أُعطيت للنـاخب النصـف الآخـر ، فـإذا لـم يفـز تضيـع علـى النـاخب والمرشـح معـاً الورقـة المالية . وقد يتمكن المرشح الخاسر مـن اسـترداد النصـف الخـاص بالناخب لأنه لم يفز .

ولا فرق بين الناخب المتعصب للسلطة أو لفئة معينة من النـاس كأسرة أو عائلة أو قبيلة ، وبين الناخب المتعصب لحزبه .فكل واحد منهما يسعى لإعلاء شأن الـذي ينتمـي إليـه مـن المرشـحين للسـلطة التشريعية ، ويؤيد دون ما رجوع إلى كفـاءة أو خـبرة أو مـا سـوف يؤديه إلى الدائرة ذلك المرشح أو ما أداه لها .

هل من سبيل إلى طمس هذا التأثير في نفسية الناخب عند دخولـه اللجنـة التـي سيدلي فيهـا بصوتـه بحيـث يتمكـن مـن تقديـر أحـد المرشـحين تقديـراً صحيحـاً محـايدا ؟ .. لا أعتقد إلا إذا تطــورت تربيـة الأفـراد وتجردت مـن العصبيـة والمنـاصرة للأشـخاص دون رجوع إلى سجل كفاءتهم ، وذلك التأثير على النـاخب موجـود حتـى فـي الـدول المتقدمـة ، لكـن التقدم قد يسـاعد علـى تخفيـف درجـة العصبيـة . وقـد أنمحـى التـأثير المـالي علـى النـاخب ، ولا تـزال التأثيرات الأخرى موجودة ، وإذا ما تربى النـاخب علـى أن صوتـه يجب أن يكون محايدا باحثا عن الحقيقة ومنحازا إلى مصلحة الوطن فيكون هناك تمثيل صادق للنواب في المجـالس النيابيـة. والواقـع أن كلما أبتعد حق الانتخاب عن التأثير المادي كان صادقـاً فـي أدائـه . أما التأثير المعنوي فهو أمـر راجـع إلـى أقتنـاع الشـخص ليـس مـن السهل تحييده .

٥ – معيار تقسيم الدوائر الانتخابية :

كلما كان تمثيل الدوائر الانتخابية على أساس توزيع عادل للناخبين ، كان ذلك مدعاة للتنبوء بتمثيل صادق للشعب . أما تقسيم الدوائر على أساس عدد السكان في كل دائرة انتخابية فهو مبدأ غير سليم ، ذلك لأن عنصر السكان يشمل الأجانب والمتجنسين وأصحاب الحقوق السياسية من المواطنين وهؤلاء الذين قد جردوا من الحقوق السياسية لأسباب قانونية كالسن أو عدم الصلاحية الأدبية أو العقلية .

إن المفروض أن تُقسم الدوائر الانتخابية على أساس عدد الناخبين ، وأن تكون الأعداد متساوية في كل دائرة انتخابية مقارنة بالدوائر الأخرى ، فلا توجد دائرة تشمل ستين ألف ناخب وأخرى تقتصر على عشرين ألف ناخب . والأولى والثانية ينوب عن كل واحدة منهما نائب واحد . ففي هذه الحالة يشوب التقسيم ظلم بين .

والثابت في مصر أن لا أساس هناك لتقسيم الدوائر إلا على أساس تحكمي ، فالدوائر الانتخابية تحدد بقانون وجدول يرفق بالقانون . وإذا تم بحث العدالة في توزيع الناخبين أي أن تختص كل دائرة بعدد يماثل عدد الناخبين في الدوائر الأخرى فهذا أمر بعيد المنال ، بل وتترك الحرية للناخب أن يقيد نفسه في الدائرة التي يرضاها حسب محل الإقامة أو محل العمل أو محل العائلة أو محل المصلحة بغض النظر عما إذا كان نصاب الدائرة قد اكتمل أم لم يكتمل . فقد يسعى الناخب إلى قيد اسمه في الجهة التي يقيم فيها أو الجهة التي يعمل بها أو محل عمله بها أو مقر عائلته أو التي له مصلحة جدية فيها ولو لم يكن مقيماً بشرط أن يطلب ذلك كتابة من رئيس لجنة القيد في تلك الجهة (المادة ١٣ من قرار وزير الداخلية باللائحة التنفيذية لقانون مباشرة الحقوق السياسية) . وبهذه الطريقة

يمكن أن يزيد عدد الناخبين في دائرة عن الدوائر الأخرى سواء نتيجة طلب الناخب أو نتيجة أن معدلات المواليد والوفيات والهجرة الداخلية تزيد أو تنقص عن المعدلات النظيرة لها في الدوائر الأخرى . ومن الممكن بناء على ذلك أن تتضخم دائرة في عدد الناخبين بها أو تتقلص دائرة في عدد الناخبين بها ، ولا يحدث أن يُعاد النظر إلى الدوائر الانتخابية حتى يمكن توزيع الناخبين عليها بالتساوي .

وتحاشياً لأي ظلم للناخبين في الانتخابات نرى تقسيم الدوائر الانتخابية على أساس إقامة الفرد بغض النظر عن عمله أو ما يختاره من أماكن ، وإعادة النظر كل فترة في عدد الناخبين وعدد الدوائر بما يحقق العدالة في توزيع الناخبين . وبذلك يمكن أن تكون الدائرة في عام ١٩٦٠ هي الدائرة التي تضم عشرين ألف ناخب . ثم يصدر تعديل وتكون التي تضم أربعين ألف ناخب في عام ١٩٨٠ ثم يكون عدد الناخبين بها ستين ألف في عام ٢٠٠٠ وهكذا . وبطبيعة الحال يمكن أن يكون هناك هامش فرق بين الدائرة والأخرى سواء بالزيادة أو النقص وقد يكون هذا الهامش بمقدار ٥ ٪ من مجموع النصاب القانوني المقدر لكل دائرة . وذلك الهامش يرجع إلى ما قد يحدث في الدائرة الواحدة من وفيات أو هجرة أو إضافات نتيجة بلوغ السن القانونية . على أن يكون هناك تعديل في نصاب كل دائرة قبل كل انتخابات دورية لتحقيق المساواة بين الدوائر المختلفة . وبذلك يمكن أن تكون هناك دائرة بها مائة ألف ناخب مثلاً وهو النصاب القانوني ، ودائرة أخرى بها ٩٥ ألف ناخب وثالثة بها ١٠٥ ألف ناخب ، ولا يؤثر ذلك في عدالة التوزيع . وهكذا تتحقق العدالة لا أن يُترك الأمر للصدفة أو لحدود الدائرة وما تضمه من ناخبين . ويترتب على ذلك أنه قد يُنقل أفراد في

دائرة إلى دائرة أخرى قريبة للإدلاء بأصواتهم فيها على أساس أن النصاب قد اكتمل في الدائرة التي قيدوا عليها . ولا يتم النقل إلا بعد استيفاء نسبة أل ٥ ٪ المسموح بها ، فلا يجوز نقل ناخب أو ناخبين من دائرة قد بلغ عدد الناخبين بها ١٠٣ ألف ناخب على اعتبار أنه أو أنهم زائدون عن النصاب في الدائرة ، إذ لا يزال هناك ألفان يمكن السماح بممارستهم حقوقهم الانتخابية في ظل هذه الدائرة .

وإذا ما تم تحقيق العدالة في تقسيم الدوائر الانتخابية ، فإن ذلك سوف يؤدي إلى تمثيل صادق للشعب في المجالس النيابية وبذلك سوف تزيد فاعلية حق الانتخاب وتحقيقه لوظيفته التي أنشأ من أجلها .

ثالثاً – تطوير حق الانتخاب :

استمرت الدول عشرات السنين على منح المواطن حق الانتخاب ، وليس هناك هدف منه سوى أن يظهر الممثلين للشعب في المجالس النيابية أو المحلية أو انتخاب رئيس الجمهورية في بعض البلاد . غير أن هناك بلاداً قليلة قامت بتطوير هذا الحق وجعلته أكثر فاعلية ، وذلك بإدخال وسائل الديمقراطية شبه المباشرة في نصوص دساتيرها . وهذه الوسائل المختلفة للديمقراطية شبه المباشرة ما هي إلا في النهاية حق التصويت للمواطن ، مثلها مثل حق الانتخاب . فما هو إلا تصويت على من يكون نائباً في البرلمان أما الحقوق التي ترتبها الديمقراطية شبه المباشرة فما هي إلا تصويت على اقتراح قانون أو رفضه أو على خلع نائب أو خلع النواب جميعاً أو حتى عزل رئيس الجمهورية نفسه . فالقاعدة أن من يعين يمكن أن يعزل . فكما أن الناخبون يستطيعون أن يسموا معاً اسم النائب الحاصل على أغلبية أصواتهم ، فهم أيضاً يمكنهم أن

يخلعوا هذا النائب بأغلبية أصواتهم . وكما أن الناخبين يفوضون النواب أن يصيغوا القانون ويصدروه فهم أيضا لهم الحق في صياغته وإصداره وكذلك الحال بالنسبة لرفض القانون .

لقد بدأت الديمقراطية في صورة مباشرة حينما كان الناخبون أصحاب الحقوق السياسية يجتمعون ليقرروا القرارات الواجب اتخاذها بشأن مدينتهم ، لكن إزاء زيادة عدد السكان واتساع رقعات المدن ، وانضمام مدن جديدة إلى المدن القديمة ، تعذر القيام بالديمقراطية المباشرة ، وبعد حكم مطلق وبيل توصلت الأمم المختلفة إلى الديمقراطية النيابية ، وفيها كان الممثلون عن الشعب يصلون إلى المجلس التشريعي عن طريق إدلاء الناخبين بأصواتهم في الانتخابات ، ويفوز من المرشحين من حصل على أغلبية عدد الأصوات . وصار حق التصويت هو الوسيلة العصرية لاشتراك الشعب في ممارسة السلطة . لكن كان ذلك يحدث خلال فترات دورية تأتي كل أربع أو خمس أو ست سنوات حسب النظم في البلاد المختلفة . لكن في هذه الفترات كان من الممكن أن يفكر الناخبون في صياغة قوانين لصالحهم غير أن النواب لا يتبنونها ، أو رفض قوانين لا يرتضي النواب إلغاءها أو أن يحيد النائب عن الخط الذي ارتضاه أمام الناخبين في دائرته ، أو حتى يخرج النواب أو أغلبيتهم عن الخطوط العريضة التي ارتضاها الشعب منهم . في هذه الحالة لم تكن تسمح النظم بتدخل الناخبون . وبعد تطوير حق الانتخاب من مجرد تصويت لاختيار ناخب إلى تصويت لتعديل الأوضاع أو الممثلين عن المرشحين واتجاهاتهم صار من حق المواطنين الاقتراح والرفض والخلع . في هذه الديمقراطية شبه المباشرة تصبح هيئة الناخبين سلطة من سلطات الدولة ، ويباشر

الناخبون فيها مظاهر السيادة بصورة إيجابية .[3]ويرى الدكتور ماجد راغب الحلو أن الاستفتاء يعتبر أهم طرق مساهمة الشعب المباشرة في الحكم . إذ أن كافة الطرق تنتهي غالباً إليه .[4]

وتتمثل الصور الجديدة لممارسة هيئة الناخبين لسلطاتها الجديدة في الاقتراح الشعبي ، والاستفتاء الشعبي ، والاعتراض الشعبي . ويضع الفقهاء الدستوريون هذه المظاهر الثلاثة تحت اسم المظاهر المباشرة . أما المظاهر غير المباشرة فيصنفونها كالآتي : الاستفتاء الشعبي – إقالة الناخبين لنائبهم – الحل الشعبي – عزل رئيس الجمهورية . [5]

وفيما يلي عرض لهذه المظاهر وهو عرض مختصر على أساس أن هذه المظاهر جميعها تنبع من حق المواطن في التصويت الذي بدأ بحق الانتخاب :

في الاقتراح الشعبي يعد الشعب مشروع قانون في مسألة معينة ويقدمه للبرلمان لمناقشته ، وحتى يلتزم البرلمان بالنظر في ذلك المشروع فيكون على عدد معين من الناخبين توقيعه . وقد يكون مشروع القانون المقدم إلى البرلمان مبوباً أو غير مبوب . بمعني أن يكون اقتراح بقانون كامل النصوص ، أي مقسم إلى نصوص

---

[3] . د. عبد المنعم محفوظ – د. نعمان احمد الخطيب : مبادئ في النظم السياسية . دار الفرقان بعمان بالأردن ، ١٩٨٧ . ص ٢٠٤

[4] . د. ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٣ ، ص . ٥٢ .

[5] . د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ص . ٢٠٥-٢١١ . كذلك د. ماجد راغب الحلو : المرجع السابق ص : ٥٠ – ٥٤ . وأيضاً د. عبد الحميد متولي ، المرجع السابق . ص . ٢٠٦ – ٢٠٧ .

ومواد . أما الاقتراح غير الكامل فهو مجرد عرض لمبدأ أو فكرة أو توصية .

ويلاحظ على الاقتراح أو الاقتراع الشعبي أن الدستورقد يقرر عرض مشروع القانون في الاستفتاء سواء وافق البرلمان عليه أو رفضه . كما قد يقرر عرضه على الاستفتاء الشعبي مباشرة دون عرضه على البرلمان فإذا وافق الشعب أصبح قانوناً صنعه المواطنون وحدهم دون تدخل المجلس النيابي .[٦]

تطبيقات الاقتراح الشعبي موجودة في بعض التشريعات الدستورية في المقاطعات السويسرية . وكذلك في الاتحاد السويسري نفسه فيما يخص المسائل الدستورية فقط . وفي الولايات المتحدة الأمريكية (أربع عشرة ولاية فقط) تعطي المواطنين حق اقتراح تعديل الدستور مباشرة ، وذلك عن طريق عريضة موقعة من عدد من أصحاب حق الاقتراح قد تصل إلى ١٥ ٪ من مجموع أصوات المقترعين (الناخبين) وإما عدد محدد منهم .[٧] ويؤخذ على الاقتراح الشعبي أنه يمكن إذا دفع المتبني للاقتراح مقابل التوقيع على الاقتراح فإنه يمكنه أن يعرضه على مجلس الولاية .[٨] ورغم الأخذ بالاقتراح الشعبي في بعض دساتير الدول التي كانت تدور في فلك الشيوعية غير أنه لم يكن يطبق عملاً إلا في المسائل المحلية قليلة الأهمية .[٩]

---

[٦] . د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص : ٥٢ .

[٧] . د. ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص : ٥٣ .

[٨] . المرجع السابق ، ص : ٥٤ .

[٩] . المرجع السابق . ص . ٥٤-٥٥ .

ويري الدكتور ماجد راغب الحلو أن القوانين الناشئة عن الاقتراح الشعبي قوانين ممتازة نظراً لمصدرها وحصولها على أغلبية أصوات المقترعين لذلك لا تستطيع البرلمانات عادة إلغاءها أو تعديلها إنما يُرجع في ذلك إلى المقترعين .[10] ونرى أنه يجب النص على ذلك في الدستور وإلا تعامل الاقتراحات الشعبية كغيرها من القوانين .

أما الاستفتاء الشعبي فيؤخذ رأي الناخبين في قانون معين وافق عليه البرلمان ، وذلك ليقول الناخبون فيه كلمتهم بالموافقة أو الرفض . ويلاحظ الدكتور عبد الحميد متولي أنه كلما كان الاستفتاء متعلقاً بقوانين عادية فيمكن إطلاق استفتاء تشريعي عليه ، وكلما كان متعلقاً بقوانين دستورية يطلق عليه استفتاء دستوري .[11] وقد أخذ دستور جمهورية مصر العربية بالاستفتاء التشريعي في المادة ٧٤ من دستور عام ١٩٧١ وهي تنص : " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما أتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها ."

وهناك بلاد أخذت بأسلوب الاستفتاء لكنها لا تعمل به مثل إيطاليا في دستور ١٩٤٨ والاتحاد السوفيتي السابق والديمقراطيات الشعبية السابقة في شرق أوربا . وقد أُدخل تعديل على الدستور الدانمركي أصبح بمقتضاه أنه يجوز لثلث عدد أعضاء البرلمان أن يطالبوا بعرض قانون (أي بعد موافقة البرلمان على مشروعه) على

---

[10] . المرجع السابق ، ص . ٥٥ .

[11] . د. عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص . ٢٠٦ - ٢٠٧ .

الشعب لاستفتائه فيه ، وهو ملاذ آخر - على حد تعبير الأستاذ الفرنسي بيردو - تلجأ الأقلية إليه .[12]

أما الاعتراض الشعبي فهو حق الشعب (الناخبين) في الاعتراض على قانون أصدره البرلمان خلال مدة معينة . ويجب أن يوقع الاعتراض عدد معين من الناخبين (مائة ألف مثلاً) . وأن يتم خلال مدة معينة (شهر مثلاً) . وفي حالة عدم الاعتراض خلال هذه المدة ، فإن ذلك يعد موافقة ضمنية على القانون . أما في حالة تقديم الاعتراض ، فعلى الحكومة أن تعرض الموضوع لاستفتاء عام يوافق فيه الشعب على القانون أو يرفضه . ومن الدساتير التي أخذت بحق الاعتراض الشعبي الدستور الإيطالي الصادر عام ١٩٤٨ ، فيمكن إلغاء القانون الذي أقره البرلمان كلياً أو جزئياً إذا طلب ذلك نصف مليون ناخب أو خمسة مجالس محلية على الأقل . ووافقت أغلبية الناخبين في الاستفتاء الشعبي على ذلك بشرط مساهمة أغلبية الناخبين . ولا يتعلق طلب الإلغاء بقانون ميزانية الدولة أو بالقوانين المالية أو مسألة العفو وتخفيف العقوبات .[13]

ومن المظاهر غير المباشرة : الاستفتاء الشعبي ، وهو استفتاء الناخبين على انتخاب شخص معين بذاته أو عدم انتخابه ليكون رئيساً للجمهورية . ويطلق عليه الفقهاء الفرنسيون Plebiscite تميزاً له عن الاستفتاء التشريعي Referendum وهو استفتاء يُجرى عادة إبان حركة ثورية أو انقلابية ، وهي فترة لا تُكفل فيها حرية الرأي . وقد ورد هذا الاستفتاء الشخصي في فرنسا في عهد نابليون

---

[12] . د . عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص . ٢١٤ .

[13] . د . ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص . ٥٦ .

وفي عهد حكم نابليون الثالث . وهو نظام ينبع من الاستبداد تودع فيه السيادة في يد الأمة لكنها في الحقيقة في يد المستبد . [14] وهناك استفتاء شخصي شعبي أيضاً يقوم على عرض الدستور على الشعب لاستفتائه فيه كما يعرض اسم شخصية واضعه . وهنا تتركز أنظار الشعب حول الشخصية وذلك ما كان يقصده هتلر حينما يقدم استفتاءاته للشعب . فلم يكن الشعب في هذه الحالة يبدي رأيه فيما هو معروض عليه إنما يعلن ثقته بالزعيم . [15]

ويجري مثل هذا الاستفتاء على شخص رئيس جمهورية مصر طبقاً للمادة ٧٦ من دستور عام ١٩٧١ : " يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه . " وفي الفقرة الأخيرة من المادة المذكور : " ويعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم في الاستفتاء ، فإذا لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ، وتتبع في شأن ترشيحه الإجراءات ذاتها " . وهناك حالة استفتاء شخصي أخرى وضعها الدستور المذكور وهي حالة سحب الثقة بالحكومة طبقاً للمادة ١٢٧ وتقرير مسئولية الحكومة بعد رد رئيس الجمهورية تقرير مجلس الشعب إليه ورد المجلس التقرير إلى رئيس الجمهورية ففي هذه الحالة يجوز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . ويجب أجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس ، وتوقف جلسات المجلس في هذه

---

[14] . المرجع السابق ، ص . ٢٠٨ .

[15] . المرجع السابق ، ص . ٢٠٩.

الحالة ، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة أعتبر المجلس منحلاً ، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة .

أما إقالة الناخبين لنائبهم ، فيرجع إلى أن المبدأ في البداية أن يختار الناخبون نائبهم ، ومن ثم فيكون من حقهم أن يعزلوه . ولكن ليس الأمر بهذه البساطة ، فالدساتير تشترط لصيرورة هذه الإقالة صحيحة أن يكون موقعاً عليها من عدد معين من الناخبين كالخمس أو الربع . وتُجرى الانتخابات فإما أن يُعاد انتخاب النائب المطلوب عزله أو الموافقة على ذلك العزل . وبعض الدساتير تشترط دفع المصاريف التي تكبدها النائب في المعركة الانتخابية . والبعض الآخر يشترط أن يكون مرفقاً بطلب العزل كفالة مالية معينة .

أما الحل الشعبي فيقصد به أن يكون من حق الشعب عزل جميع أعضاء المجلس النيابي . وتشترط الدساتير التي تأخذ بهذا الحق أن يكون هناك طلب من عدد معين من الناخبين . ويعرض الأمر على الشعب لاستفتائه فيه ، وإذا وافق الشعب ممثلاً في أغلبية الناخبين أو أغلبية المصوتين حسب ما ينص عليه الدستور ، يتم حل المجلس النيابي ، وتُجرى انتخابات جديدة . أما إذا رفض الناخبون فالمجلس باق ولا يتم حله . ونعتقد أن العزل الجماعي أو الحل الجماعي أمر لا يتفق مع طبيعة الأمور لأن الانتخابات حينما أجريت لم تجر على المستوى الوطني ككل - كما يحدث في إسرائيل - إنما أجريت على مستوى الدائرة الانتخابية ومن ثم فيجب أن تقتصر الإقالة على تلك الدائرة ولنائب واحد فقط إلا إذا تقدمت كل دائرة بطلب خلع النائب عنها ففي هذه الحالة تُجرى الانتخابات في كل الدوائر ، وعلى ذلك لا يجوز أن يكون هناك حل جماعي أو حل شعبي كما يسمى .

والعزل الشعبي له تطبيقات في سويسرا وبعض الدول التي كانت تدور في فلك الاشتراكية ، وبعض الولايات المتحدة الأمريكية . وتنص المادة ١٠٥ من دستور الاتحاد السوفيتي سابقاً لعام ١٩٧٧ على أنه : " يمكن في أي وقت سحب النائب الذي لا يسوغ ثقة الناخبين وذلك بقرار من أغلبية الناخبين وبالطرق المنصوص عليها في القانون ."[١٦]

أما بالنسبة لعزل رئيس الجمهورية فذلك الحق كان يجيز للشعب أن يعزل رئيسه إذا تجاوز المهمة المكلف بها ، وهي حالة ظهرت في دستور فيمر ١٩١٩ في ألمانيا . حيث كانت نصوص الدستور تشترط عددا معيناً من الناخبين ، وأن يوافق على الطلب مجلس الريشستاج بأغلبية الثلثين . ويُعرض بعد ذلك أمر عزل رئيس الجمهورية على الشعب لإبداء رأيه في شأنه . وخلال ذلك يمتنع رئيس الجمهورية عن مباشرة أعماله . وفي حالة رفض الشعب للعزل ، يكون ذلك تجديداً لانتخاب رئيس الجمهورية ويتم حل مجلس الريشستاج ، فإذا وافق الشعب على العزل ، فتكون موافقة الشعب نافذة .[١٧]

ويعرض الفقهاء الدستوريون لمزايا الديمقراطية شبه المباشرة وهي التي تسمح لهيئة الناخبين بالمساهمة في حكم البلاد ، ومن ثم تساهم في أهم الشئون العامة ، مما يجعل قرارات الهيئة هي خلاصة صادقة للرأي العام . وهذه الوسائل للديمقراطية شبه المباشرة تخفف من سيطرة الأحزاب على الناخبين (ولو أن الأحزاب يمكن أن يكون لها رأي في الاستفتاء مثلاً فتوجه

[١٦] . د . ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص . ٥٩-٦٠ .

[١٧] . د. عبد المنعم محفوظ - د . نعمان أحمد الخطيب . ، المرجع السابق ، ص . ٢٠٤ .

مناصروها لاتخاذ نفس موقفها) غير أن الناخب حينما يكون بلا رقيب عليه فهو يفعل ما يمليه عليه ضميره بغض النظر عن رأي الحزب . كما أن هذه الوسائل قد تخفف من استبداد المجالس النيابية على اعتبار أن الاستفتاء وغيره يتم الرجوع فيه إلى الناخبين وهم مصدر السلطات ، فتتحول رقابة الشعب على السلطات من رقابة دورية لاختيار ممثلي الشعب إلى رقابة مستمرة على الموضوعات ، فلا تتمكن المجالس النيابية من تجاوز اختصاصاتها والعصف بمصالح الشعب . وفي مسار الديمقراطية شبه المباشرة يمكن الوصول إلى تطابق بين رأي ممثلي الشعب ورأي أغلبية الناخبين . فإذا كان القانون الصادر هو رأي أغلبية ممثلي الشعب لكنه قد لا يمثل رأي أغلبية الناخبين . والاستفتاء يعمل على بيان رأي أغلبية الناخبين ، فلو تطابق مع رأي ممثلي الشعب فخير وبركة ، وإذا لم يحدث تطابق ، فالواجب الأخذ برأي أغلبية الناخبين ، وهو ما تصبو إليه الأمم ، وهو أن يحكم الشعب . ويمكن أن تكون أدوات الديمقراطية شبه المباشرة مانعاً لشطط السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك عن طريق الاستفتاء والاعتراض الشعبي . إذ بهما تتم قراءة الرأي العام ، وتثبيته أمام الكافة ، ومن ثم الالتزام به . فلا يجوز أن تتجاوزه أحد السلطتين . وهناك ميزة أخرى لهذه الأدوات أنها تحرر النائب من تبعيته لناخبيه . فإذا قال الشعب كلمته في استفتاء عام ، فلا يجوز للنزعات الإقليمية أن تسيطر بل أن تتوارى ، ولن يتمكن أحد من لوم النائب لأنه لم يأخذ بوجهة النظر الإقليمية .[١٨]

---

[١٨] . المرجع السابق ، ص . ٢٢٠ - ٢٢٢ .

غير أن بعض الفقهاء كال العديد من العيوب للديمقراطية شبه المباشرة . وأول هذه العيوب هو ما يتعلق بنضج الشعوب ، ومعظمها شعوب غير ناضجة سياسياً . وقد كان توجيه السهام إلى هيئة الناخبين التي بيدها الفصل في الاستفتاءات أو الاعتراضات ، واتهموها بأن درجة الثقافة والخبرة بها لا تؤهلها للحكم على الأمور ولا القيام بمثل هذه الأعمال الجليلة . ولكن ذلك النقد يمكن أن يوجه إلى الشعوب التي لم تنضج بعد ، وليس إلى الشعوب الناضجة بالفعل . وعلى الحكام في الوقت الحاضر أن يقوموا بإنضاج شعوبهم سياسياً واجتماعياً وثقافياً ، وقد يكون من وسائل هذا الإنضاج هو إدخال أدوات الديمقراطية شبه المباشرة علاوة على محو أمية الشعب وتعليمه وتثقيفه ورفع مستواه المالي والاجتماعي . وهناك رأي يقول إن الشعب قد يكون أقدر على اختيار أحسن القوانين من اختيار أحسن الأشخاص . أي أن تصويت المواطن على شخص معين قد يكون خائباً لكن التصويت على القانون قد يكون حسناً .

ويري الفقهاء أن الاستفتاء الشعبي يتم التصويت عليه دون مناقشة سابقة تبلور وجهات النظر في القانون المعروض للتصديق عليه في الاستفتاء مما يحول دون تفهم وجهات النظر الأخرى المعارضة للقانون وما تصبو إليه ، وبذلك يمكن أن يحدد المواطن موقفه جيداً من القانون المعروض للاستفتاء . لكن الواقع أن العصر الحديث قد قصر المسافات بين الناس وصار المواطن يعيش المناقشات في الصحف والإعلام المرئي والمسموع والمقروء ، ويمكن من خلال هذه المعايشة أن يحدد المواطن رأيه في القانون المقترح التصديق عليه .

وقيل في سرد عيوب وسائل الديمقراطية شبه المباشرة أنها تكرر دعوة الناخبين مما يعطل مصالحهم الخاصة ويحمل الدولة نفقات هي في غنى عنها . ونرى أن ذلك هو ضريبة مساهمة المواطنين في الحكم . ويرد البعض على ذلك العيب بأن يُطالب بقصر الاستفتاءات على المسائل الهامة دون المسائل العادية . وبذلك تتجنب الدول التكرار الممل لعملية الاستفتاء من جانب وكثرة النفقات من جانب آخر . [١٩]

وهكذا تكون فاعلية حق الانتخاب وذلك من خلال البعد النهائي عن الانتخابات الصورية ، وتحقيق العدالة في توزيع الناخبين على الدوائر ، والبعد عن التأثير المالي والعصبي ، وتطوير حق الانتخاب بما يخدم مصلحة الشعب بإدخال وسائل الديمقراطية شبه المباشرة ، والعمل في نفس الوقت على نضوج الشعب واعلاء شأنه .

[١٩] . المرجع السابق ، ص : ٢٢٢ - ٢٢٤ .

(٤)
حق تكوين الأحزاب

مقدمة :

الإنسان هو الكائن المفكر . والفكر عادة يهديه إلى طريق الحياة السليمة . وكيف يجب أن يخوضها واضعاً نصب عينيه بعض المبادئ والأهداف والوسائل ، وهو يخطط طريق حياته بإرادته المنفردة . لكن إذا كان عليه أن يخطط طريق حياة المجتمع الذي يعيش فيه ، فهو لا يخططه بمفرده . وجاهلاً من يظن أنه يمكن أن يخطط حياة مجتمعه بإرادته المنفردة ، لذلك كان المستبدون يظنون أن لهم هذه الخصلة ، وهي تخطيط حياة المجموع وتوجيهه . ويصيبهم الغرور حينما تنجح خططهم ، أو ما يظنون أنها خططهم ، وحينما تفشل ، فهم يلقون اللوم على الآخرين أو الظروف القاهرة . لذلك فالتخطيط لحياة المجتمع وتنميته ومتابعة الخطط وتقييمها وتعديلها بما هو في صالح المجموع ، ليس عملاً فردياً إنما هو عمل جماعي . وهو حصيلة أفكار لمجموعة من البشر ، هؤلاء في السياسة يؤلفون حزباً ، وهم في الاقتصاد يؤلفون شركة ، وهم في المجتمع يكونون جماعات ضاغطة . وكلها تهدف إلى صالح المجتمع الذي تعيش فيه . أما لو كانت تعمل لصالحها فقط أو تعمل على تخريب المجتمع فهذه الجماعة تعد عصابة ، يحرم القانون أفعالها .

الأحزاب هي جماعات سياسية لها فكر سياسي معين ، لها وجهة نظر معينة في إدارة شئون الدولة من تشريع وتنفيذ ورقابة على

التنفيذ ، وضبط وربط لأعمال البشر . هذه الوجهة من النظر تضع لها مبادئ وأهداف سياسية وتتخذ وسائل قانونية لتحقيق هذه الأهداف . وتتألف من أعضاء أو مناصرين للفكر السياسي الذي تروج له .

وعادة ما تتكون هيئة الناخبين من مجموعة من الأحزاب بالإضافة إلى هؤلاء الذين يستقلون عن الأحزاب ، والذين لهم فكر خاص وبرامج من صنع أنفسهم . يبشرون بها فيتبعهم بعض الناس دون أن يؤلفوا حزباً .

ينبع حق تكوين الأحزاب من حرية الفكر وحرية الاجتماع . وقد نص دستور جمهورية مصر في المادة الخامسة منه على ما يأتي : " يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب ، وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور ، وينظم القانون الأحزاب السياسية . " . وقد صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية . والطريف أن المادة الخامسة من الدستور المشار إليها كانت طبقاً لاستفتاء على تعديل الدستور أُجري في يوم ٢٢ مايو ١٩٨٠ ، أي أن القانون قد صدر قبلها وليس بناء عليها . ثم أُجريت تعديلات على قانون الأحزاب السياسة سيأتي ذكرها فيما بعد .

تعريف الأحزاب السياسية :

أختلف الفقهاء في تعريف الأحزاب السياسية . وكان الاختلاف في الصياغة ، وليس في المضمون . فيعرف بانوا جانو الحزب السياسي بأنه مجموعة منظمة تهدف إلى المشاركة في وظائف

المؤسسات للوصول إلى السلطة وجعل أفكارها ومصالحها الشخصية متميزة .[١]

الفقيه أندريه هوريو يعرّف الحزب السياسي بأنه جماعة من نوع خاص تقود المجتمع السياسي كالأوليجرشية ، ليس على أساس المذهب ، أو أنها تمثل طبقة معينة ، إنما بسبب تنظيمها لأنها تؤسس بنفسها جهازاً وظيفته التنافس من أجل السلطة .[٢]

ويعرف الدكتور إبراهيم درويش الحزب السياسي بأنه جهاز أو مجموعة من الأفراد متحد يستهدف الصالح القومي على أساس مبادئ محددة توافق عليها .[٣]

أما الدكتور محمد الشافعي عبد الرؤوف ، فيعرفه بأنه جماعة من الناس لها نظامها الخاص ، وأهدافها ومبادؤها التي تلتقي حولها ، وتتمسك بها ، وتدافع عنها ويجب أن يأخذ وصف الحزب السياسي لأنه يهدف إلى الوصول إلى السلطة .[٤]

ونرى أن الحزب هو مجموعة من أصحاب الحقوق السياسية لها مبادئ وبرامج معينة لتحقيق الأهداف التي ترمي إليها . وتقوم بتنفيذها عند الوصول إلى السلطة ، ويمكن أن تعمل على تحقيقها من خلال العمل الشعبي . وقد قصدت من الشطر الأخير في

---

[1] .Jeaneau , Benoit :Droit Constitutionel et Institutions Politiques ,Librairie Dalloz , 1968 ,P . 33

[2] . Haurio , Andre : Droit Constitutionel et Institutions Politiques , Troiseime edition , Paris , 1972 P . 236

[٣] . د ز ابراهيم درويش : النظام الساسي ، الجزء الأول ، دار النهضة العربية بالقاهرة ، ١٩٨٦ ، ص . ١٣٧

[٤] . د . محمد الشافعي عبد الرؤوف مصيلحي راس : التنظيمات السياسية الشعبية ، رسالة دكتوراه ، ١٩٧٤ ، ص : ٣٠٢ - ٣٠٧

التعريف أنه لا يجوز للحزب أن يقف ساكناً حتى يقفز إلى السلطة ، إنما عليه أن يعمل على تحقيق أهدافه ويسعى إلى تنفيذها وهو خارج السلطة وذلك من خلال العمل الشعبي ، أي أن يكون نشطاً وهو خارج السلطة يحرك الأفراد نحو تحقيق أهدافه السياسية من خلال الأعلام المرئي أو المقروء أو المسموع ، ويحقق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية بدفع الأفراد إلى تبني المشروعات التي يرمي إليها لصالح الجماهير وذلك بأن يتبنى المناصرون له المشروعات التي يزمع إنشاءها لو كان في الحكم وبذلك يتمكن من تحريك العمل الاقتصادي والاجتماعي نحو الهدف الذي يسعى إليه . أو تعليم وتدريب أعضاءه على أسلوب قيادة الجماهير وقياس اتجاهات الرأي العام والعمل على تحقيق أهداف الحزب .

وظائف الأحزاب السياسية :

هناك نظرية تقليدية ترى أن وظيفة الحزب السياسي هي تكوين الرأي وانتخاب المرشحين المناصرين له وتدعيمهم ، ويضيف البعض إلى ذلك إعلام الناخب وتعليمه . [٥]

وهناك نظرية أخرى ترى أن للأحزاب وظائف رئيسية ظاهرة ، وهي الوظيفة الانتخابية ووظيفة رقابة وتوجيه الأجهزة السياسية ، ووظيفة تحديد الأوضاع السياسية والتعبير عنها . [٦]

واغلب الفقهاء الفرنسيون يرون ما تراه النظرة التقليدية ، وتتقدم وظيفة إعداد الكادر على كل الوظائف ، فهي تضع إطار الرأي ،

---

[5]. Jeanneau , Benoit , 1968 , P. 33

[6]Schwartzenberg , Roger Gerard , Sociologie Politique , Paris , 1971 , P.340

وتسهل الالتحام بين الأفراد وتنسق النشاط السياسي ، ووظيفة الأخبار أو الإعلام وتقوم على أن الحزب يعلم الأشخاص المناصرين له بأفكاره وآرائه ، ويعلمهم كيف يكون تطبيقها ، وكيفية تحقيق مطالب الأفراد ، والنتائج السياسية المترتبة على القبول والرفض . ووظيفة تجميع الآراء المتعددة تظهر أن عمل الفرد وحده لا تأثير له . وقد تكون هناك إرادات متعددة مبعثرة ، لا أثر لها ، والحزب يجمع هذه الإرادات المشتتة ، ويعطيها الثقل اللازم ، مما يسمح بوجود قوة معينة ، ثم وظيفة تكوين الشخص السياسي تظهر من خلال اختيار الحزب المرشحين المناصرين له في الانتخابات .[7]

وهناك وظيفة رقابة الحزب السياسي على الأعمال الحكومية ، وهي نتاج الفكر الأمريكي ، ومن مقتضاها أن يقوم الحزب بمراجعة نشاط الحكومة .[8]

تشكيلات الأحزاب السياسية :

إذا نظر الباحث إلى تشكيل الأحزاب السياسية فسوف يلاحظ في البداية أن هناك تشكيلات عند القاعدة ، ثم تتصاعد لتصل إلى القمة . وبداية هناك اللجنة أو القسم أو الخلية . واللجنة هي عدد محدد من الأفراد له تأثير على المناصرين للحزب في نطاق الدائرة الانتخابية ، وتعمل على ضم أفراد جدد إلى عضوية الحزب . وتبدأ عادة الأحزاب المركزية بالعنصر الأول لها من اللجنة . أما القسم

---

[7]Burdeau , Georges : Traite de Science Politique , L.G. D. P. , P272-277

[8] . دز إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، مكتبة عالم الكتب بالقاهرة ، ١٩٨٣ ، ص . ٢٦٦

فهو بداية التقسيمات الحزبية الاشتراكية ، لكن الخلية هي النواة الأولي للأحزاب الشيوعية . وعادة ما تنبث في المصانع أو الشركات ، بعكس اللجنة أو القسم فيستندان إلى قاعدة محلية إدارية . وهذه الأنواع الثلاثة من التقسيمات المبدئية للأحزاب لا تتدخل في وضع سياسة الحزب . ويقتصر عملها في اختيار المرشحين في الانتخابات والأسلوب الانتخابي وتجميع الأنصار .[٩]

وأعتقد أن ذلك مسموح به في الأحزاب اللامركزية ، أما الأحزاب المركزية ، وهي التي تكون سلطة تصريف شئون الحزب في قبضة القيادات ، فإن اللجنة لا تعين المرشحين للانتخابات .

وتبدأ الأحزاب في تكوين تشكيلاتها من هذه القواعد : اللجنة أو القسم أو الحزب . وعادة ما يتمخض من هذه اللجان المؤتمر الوطني للحزب ، وهو يربط بين الوحدات الدنيا للحزب والوحدات العليا . وينتخب المؤتمر عادة اللجنة المركزية للحزب ثم تنتخب هذه الأخيرة اللجنة التنفيذية . وتسمية هذه المستويات تختلف من حزب إلى آخر . تنظيمات حزب العمل في بريطانيا تبدأ من الدوائر الانتخابية فالمؤتمر الوطني للحزب ثم اللجنة التنفيذية الوطنية ثم الزعيم .[١٠]

---

[٩] . دز إيهاب زكي سلام : المرجع السابق .ص . ٢٦٧ .

[10]. Harvey , J. & Balher , L. , The British Constitution , Maclmillan Stmurtins Press , 1969 , pp. 95 - 100

والاتحاد من أجل الجمهورية الجديدة في فرنسا يبـدأ مـن القـاعدة (القسم) واللجنة الإقليمية فاللجنـة المركزيـة فـالمؤتمر الوطنـي ثـم اللجنة الوطنية للمنازعات ، ولجنة رقابة التفويضات .[11]

والحزب الاشتراكي الفرنسـي يتكـون مـن عدة أجهـزة : مؤتمـر الحزب ، وهو يدير الحزب . وينعقد كل سنة . والاتحادات الإقليميـة للحزب . ثم المجلس الوطني الذي يدير شئون الحزب أثناء الفـترات التي لا ينعقد فيها مؤتمر الحزب .[12]

ولا تخرج الأحزاب المصرية عن هذه التشـكيلات فهنـاك لجـان علـى مسـتوى الدوائـر الانتخابيـة أو المنــاطق الإداريـة . وهنــاك مؤتمرات تنعقد دورياً للنظر فـي سياسـات الحـزب واختيـار زعمـاء الحـزب . وهنـاك اللجـان المركزيـة والمكـاتب التنفيذيـة . لكـن مـن الملاحظ أن الشخصيات القيادية ثابتـة لا تتغير وتتدخـل فـي أعمـال الحزب ولو دون إتباع الطرق الديمقراطية ، وهي التي تختـار عـادة المرشحين عن الحزب في الانتخابات العامة .

الأحادية والتعددية الحزبية :

يعد النظـام الحزبـي أحـد الضـرورات لأنظمـة الحكـم ، حتـى أن العسكريين ينظرون نظرة عداء إلى الأحزاب في بداية حكمهم ، ثـم يتبينون أهميتها وضرورتها للحياة السياسية ، فيعيـدون نظامهـا إلـى الحياة السياسية بعد أن تكون قد أُلغيـت . يلاحـظ أن تعـدد الأحـزاب

---

[11]. Lean , Charlot , L ,Union Pour La Nouvelle Republique , Etude du Pouvoir au Sein d,un Parti Politique , Librarie Armand Collin , Paris , 1967 , P. 341

[12]. Le franc , Georges , Les Gauches en France (1789- 1972) Pafot , Paris , 1973 PP. 293-294

نشأ في أوربا وأمريكا لكن في أفريقيا كان الاتجاه بعد الاستقلال عن الاستعمار نحو نظام الحزب الواحد . ويبرر الزعماء ذلك الاتجاه بأن نظام الحزب الواحد يتلاءم مع ظروف البيئة وتاريخ القارة الأفريقية وغلبة التقاليد القبلية . وقد قال سيكوتوري رئيس جمهورية غينيا وهو يبرر تجربة الحزب الواحد أنه لا يوجد هناك سوى مصلحة عامة واحدة وإرادة شعبية جماعية واحدة وفكر واحد للشعب ، والحزب الواحد هو الذي ينظم ذلك الفكر .[١٣] ولو أن ذلك في رأينا يخالف الواقع تماماً ، فالإرادة الشعبية تتوزع بين عدة اتجاهات ، وهناك أفكار مختلفة تسيطر على الجماهير ، ومن ثم لا يجوز أن يكون هناك حزب واحد . وقد انحسرت موجة الاتجاه إلى الحزب الواحد عن أفريقيا وجاءت بعدها موجة الأخذ بنظام تعدد الأحزاب ، فقد ثبت أن نظام الحزب الواحد هو نظام استبدادي وهو ترجمة حديثة للنظام الإقطاعي الأفريقي .[١٤] والدليل على تعدد الاتجاهات الشعبية ، هو تعدد الأحزاب الإسرائيلية ، فقد يقال إن الإرادة الصهيونية إرادة واحدة ، لكن الواقع العملي أنها إرادة مجزئة ، وظاهرة التعدد هذه قائمة في الأحزاب الإسرائيلية منذ أيام الانتداب البريطاني على فلسطين ، وامتدت إلى ما بعد قيام الكيان الصهيوني . وتجري الانتخابات على أساس حزبي . ويرجع التعدد الحزبي إلى التركيبة المتناقضة للمجتمع الإسرائيلي ، والتفاوت الظاهر بين مختلف طبقاته وفئاته . ولو أن الأحزاب الإسرائيلية

---

[١٣] . دز عبد الحميد متولي : نظرات في انظمة الحكم في الدول النامية . منشأة المعارف بالاسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص . ٢٣- ٢٥

[١٤] . المرجع السابق ، ص . ٢٦

تقوم على المركزية إذ تسيطر عليها أعداد قليلة من الزعماء وهم يملكون في أيديهم سلطة الحزب .[15]

نقد الممارسة السياسية بنظام الحزب الواحد :

نظام الحزب الواحد ينشأ في أعقاب تغيير ثوري للنظام السياسي والاجتماعي أو في أعقاب استقلال بلد من البلاد ، ويعد طليعة ثورية تقود الجماهير في مسيرة المجتمع نحو البناء .[16] وقد تم توجيه سهام النقد إلى ذلك النظام على اعتبار أنه يسلب الشعب سيادته ، ويدعم الطليعة الثورية ، ويقود البلاد إلى استبداد سياسي لأن الحزب لا يمثل أغلبية الناخبين ، أضف إلى ذلك أن الحزب الواحد يؤول إليه كل خير البلد ، ويتميز قادة الحزب وبطانتهم بامتيازات كبيرة تجعلهم طبقة ممتازة ، تسيطر على مقدارات البلد السياسية والاقتصادية .[17]

ويحدث التعدد الحزبي حينما تتنافس على السلطات ثلاثة أحزاب فأكثر ، وهي قادرة على التنافس السياسي والتأثير في الرأي العام ولها تنظيمات ثابتة دائمة مترامية تزيد من قوتها واستقرارها .[18]

---

[15] . ا / غازي السعدي : الأحزاب والحكم في إسرائيل ، دار الجليل ، ١٩٨٨ ، ص . ٢٤٨ .

[16] . د . شمس ميرغني علي : القانون الدستوري ، ١٩٧٨ ، عالم الكتب بالقاهرة ، ص . ٤٦٤

[17] . المرجع السابق ، ص . ٤٦٤ .

[18] .د . عبد المنعم محفوظ – د . نعمان احمد الخطيب : مباديء النظم السياسية ، دار الفرقان بعمان الأردن ، ١٩٨٧ ، ص . ٢٩١

أسلوب تكوين الأحزاب :

الحق في تكوين الأحزاب هو حق من الحقوق الدستورية في الدول الديمقراطية ، المترتبة على حق تكوين الجمعيات وحق الانتخاب . وتنشأ الأحزاب دون نص صريح في القانون أو بناء على نص في القانون . ومن أمثلة الدول التي تنشأ فيها الأحزاب مستندة إلى العرف الدول الأنجلوسكسونية . أما الدول اللاتينية فتنشأ فيها الأحزاب بناء على نص في القانون . والدول العربية انقسمت بين دول لا توجد بها أحزاب مثل المملكة العربية السعودية . أو دول ليس فيها نص صريح يبيح تشكيل الأحزاب أو تنظيمها مثل لبنان وتونس . وهناك نوع ثالث من الدول تضع نصاً يؤكد حق تكوين الأحزاب من قبل المواطنين مثل الأردن والمغرب ومصر . [١٩]

قانون الأحزاب السياسية في مصر :

صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية في مصر . قبل تعديل المادة الخامسة من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ وذلك بعد استفتاء شعبي كما سبق القول . وتنص المادة الأولى منه على أن للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام القانون . وقد عرف القانون الحزب السياسي بأنه كل جماعة منظمة تؤسس طبقاً لأحكام القانون وتقوم على مبادئ وأهداف مشتركة وتعمل بالوسائل السياسية الديمقراطية لتحقيق برامج محددة تتعلق بالشئون السياسية والاقتصادية

---

[١٩] . د . شمس مرغني علي : المرجع السابق ، ص . ٤٦٧ - ٤٦٩ .

والاجتماعية للدولة وذلك عن طريق المشاركة في مسئوليات الحكم . (المادة الثانية) .

ونصت المادة الثالثة على أن الأحزاب السياسية تسهم في تحقيق التقدم السياسي والاجتماعي والاقتصادي للوطن على أساس الوحدة الوطنية وتحالف قوى الشعب العاملة (وهذا اصطلاح من الماضي) والسلام الاجتماعي والاشتراكية الديمقراطية والحفاظ على مكاسب العمال والفلاحين . ونعتقد انه كان يكفي الوقوف عند اصطلاحي الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ، وحذف الاصطلاحات الأخرى من النص لأن تحالف قوى الشعب العاملة كان اصطلاحاً يخص الاتحاد الاشتراكي العربي ومكاسب العمال والفلاحين واردة في الدستور فلا حاجة للتذكير بها وهي متغيرات يمكن أن تعدل أو تلغي إذا ما ألغي الدستور أو تعدل ولا يجوز أن يقوم حزب على أساس الالتزام بمتغيرات .

وتنص المادة الرابعة على شروط تأسيس الحزب مثل ألا تتعارض مبادؤه مع مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيس للتشريع ، وألا تتعارض مبادؤه مع مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو ١٩٥٢ و ١٥ مايو ١٩٧١ وان تتميز برامج الحزب عن برامج الأحزاب الأخرى ، وألا تقوم الأحزاب على أساس طبقي أو طائفي أو فئوى أو جغرافي أو على أساس التفرقة بسبب الجنس والأصل أو الدين أو العقيدة . وأن يحصل الحزب على موافقة لجنة شئون الأحزاب .

أما الفقرة الرابعة من المادة الرابعة فتشترط عدم انطواء وسائل الحزب على إقامة تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية .

والشرط الخامس نص عليه في الفقرة الخامسة وهو عدم قيام الحزب كفرع لحزب أو تنظيم سياسي في الخارج ، وعدم ارتباط

الحزب أو تعاونه مع أية أحـزاب أو تنظيمـات أو جماعـات أو قـوى سياسية تقوم على معاداة أو مناهضة المبادئ أو القواعد أو الأحكـام المنصوص عليها في البند التالي ، وهي خاصة بموافقة الشعب على الاستفتاء على معاهدة السلام وإعادة تنظيم الدولة .

وتشترط الفقرة السابعة ألا يكون بين مؤسسي الحـزب أو قياداتـه من تقوم أدلة على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعـوة أو التحبيـذ أو الترويج بأية طريقـة مـن طـرق العلانيـة لمبـادئ أو اتجاهـات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها في البند السابق .

وقديماً ، كان قد صدر مرسوم بقانون رقـم ١٩ سـبتمبر ١٩٥٢ بتنظيم الأحزاب في مصر . وكان من أهم نصوص هذا القـانون أن من أجل أن ينشأ أي حزب في مصر أنه يكفي أخطار وزير الداخلية على أن يُشفع الأخطـار بنسـخة مـن نظـام الحـزب وبيـان بأعضائـه المؤسسين وموارده المالية . وكان لوزير الداخلية حـق الاعـتراض على تكوين الحزب أو على إعادة تكوينه أو على انضمام عضـو أو أكثر إليه أو علـى بقـائهم فيـه . ولمحكمـة القضـاء الإداري بمجلـس الدولة أن تحكم في النزاع الذي بين وزير الداخلية والحزب المنشأ . والغريب أن يحدث تطور سـلبي فـي هـذا الاتجـاه ويشـترط القـانون الجديد أخذ موافقة لجنة شئون الأحزاب فإن لم توافق فيلجـأ الحـزب – وهو في دور النشوء – إلى القضاء .

ملاحظات على قانون تشكيل الأحزاب السياسية في مصر :

يلاحظ الفقهـاء عدة ملاحظـات علـى ذلـك القـانون نوردهـا فيمـا يلي :

١ – خروج القانون عن الصياغة القانونية المعروفة بالإيجاز وعدم التكرار . وفي ذلك يقول الدكتور عبد الحميد متولي : " فإذا كان الشرح والتفسير والتكرار والإشارة إلى المعنى بلفظين مختلفين تعد من الأمور الجائزة والمستحبة في المواضيع الإنشائية فهي من الأمور غير الجائزة في صياغة النصوص القانونية .[٢٠] وفي ذلك يقول الدكتور عبد الحميد متولي أن هذه ليست شروطاً إنما قيود . وهي قيود غير مألوفة ولا معروفة في النظم الديمقراطية الحرة المتقدمة . ويعلق على الصياغات أنها صياغات تعوزها الدقة . ففيما يتعلق بالفقرة السابعة يرى أن القول بوجود أدلة جدية المذكورة بالمادة صياغة غريبة على لغة التشريع واشتراط أن تكون الأدلة جدية أكثر غرابة . وقد حكمت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية النص الخاص بعدم معارضة الحزب لمعاهدة السلام المعقودة بين مصر وإسرائيل . وكان الدكتور يرى أن مثل هذا الشرط لا يوجد لدى الطرف الآخر من المعاهدة بل هناك نائبة مزقت المعاهدة أمام رئيس الوزراء الإسرائيلي . وعلق رئيس الوزراء على تصرف النائبة بأنه دليل على الديمقراطية .[٢١]

٢ – اشتراط تميز الحزب الجديد ببرنامج وأساليب عن الأحزاب الأخرى وهو شرط أو قيد لم تنص عليه دولة من دول العالم . ويرى الدكتور عبد الحميد متولي أن القيود والشروط الواردة في

---

[٢٠] . د . عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص : ٤٦٧ .

[٢١] . د. عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص : ٤٦٨ – ٤٦٩

قانون الأحزاب تتعارض مع شعاري تعميق الديمقراطية و " نريد معارضة قوية " .[22]

٣ - يُعاب على لجنة شئون الأحزاب وهي التي تختص بالتصريح بقيام حزب أو الاعتراض عليه أنها ذات طابع حكومي ، ومن ثم يبدو حيادها غير ممكن . وذلك لأن تأثرها بسلطان حزب الحكومة القائم اصبح موضع يقين .[23](ويلاحظ أن لجنة شئون الأحزاب تتشكل من رئيس مجلس الشورى رئيساً ووزراء العدل والداخلية وشئون مجلسي الشعب والشورى وثلاثة ممن لا ينتمون إلى أي حزب سياسي من رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم وثلاثة يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية (المادة رقم (٨) من قانون تكوين الأحزاب) .

٤ - إضعاف ضمانات استقلال القضاء الإداري عند نظر طعون الأحزاب ، فقد أدخلت تعديلات على قانون الأحزاب في ٣٠ مايو ١٩٧٩ بتشكيل المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة في دائرتها الخماسية عند نظر طعون الأحزاب في قرارات لجنة شئون الأحزاب فقد أضيف إلى تشكيل اللجنة عدد من أعضاء مجلس الشعب في بداية كل دورة من بين أعضاء المجلس . ومن البديهي أن حزب الأغلبية بالمجلس سوف يختار هؤلاء الأعضاء من نواب الحزب ، ومن ثم لا يمكن للمتقاضين الاطمئنان إلى لجنة شئون الأحزاب التي هي لجنة حكومية بمعني الكلمة ولا إلى القضاء الإداري لأنه لن يكون محايدا .[24]

---

[22] المرجع السابق ، ص : ٤٧٠ .

[23] . المرجع السابق ، ص : ٤٧٢

[24] . المرجع السابق ، ص : ٤٧٤ .

حجم العضوية في الأحزاب المصرية :

لا تنشر الأحزاب المصرية نشرة عن حجم العضوية فيها ، حتى يتمكن الباحث من النظر إلى شعبية الحزب ، ولكن بعض الباحثين أجتهد وأورد هذه البيانات ..

الحزب	بيانات العضوية بالمليون
الحزب الوطني الديمقراطي	٢,٥
حزب الوفد	٢,٠
حزب الأحرار	٠,٠٥
حزب العمل الاشتراكي	٠,٢
حزب التجمع	٠,١٥
الحزب الناصري	٠,٤
حزب الشعب الديمقراطي	٠,٠٤
حزب الخضر	٠,٠٠٠٣

المصدر : عالم الفكر : مقالة بعنوان تطور المجتمع المدني في مصر بقلم الدكتورة / أماني قنديل ، يناير / مارس ١٩٩٩ ، العدد الثالث ، الكويت ، ص : ١٠٥ .

ومن هذا البيان يتضح أن حجم العضوية كبير في الحزب الوطني الديمقراطي وذلك بسبب العلاقة الخاصة بين الحزب الحاكم والأجهزة الحكومية الإدارية . أما حزب الخضر وحزب الشعب الديمقراطي فهما حزبان ناشئان ولم يتجمع الناس حولهما بعد . ويتبين أن ليس كل الناخبين منتمياً إلى حزب إنما هم قلة منهم الذين ينضمون إلى الأحزاب السياسية في مصر .

ويمكن ملاحظة الملاحظات التالية على الأحزاب في مصر :

١ – عدد الأحزاب لم يزد عن أربعة عشر حزباً ولا يملك أي منها قدرات حزبية سواء في التمثيل في البرلمان أو في التأثير على صنع السياسات العامة أو في الشارع المصري .

٢ – تغلغل الأحزاب المصرية في القواعد الشعبية محدود للغاية .[٢٥]

٣ – أما القول بأن هناك غياباً للتمثيل الشرعي للأحزاب السياسية في البرلمان وضعف تداول السلطة على مستوى الأحزاب ومستوى الحكم ، فلا يجوز الأخذ به لأن تمثيل الأحزاب السياسية في البرلمان يرجع إلى الناخبين في الدوائر الانتخابية وتمسك الحزب الحاكم بالاستمرار في السلطة بحيث لا تتمكن الأحزاب الأخرى من الحصول على مقاعد في المجلس التشريعي . سواء بسبب التدخل أو بسبب تباعد الناخبين عن هذه الأحزاب .

وهناك خوف من تعدد الأحزاب ، وهو خوف لا أساس له ، لأننا لو تعمقنا في شخصية الناخب ، فسنجد أن كل ناخب هو حزب قائم بذاته ، وما يحدث في الانتخابات إلا تلاقي الإرادات على

---

[٢٥] . عالم الفكر ، المرجع السابق ، ص: ١٠٥ – ١٠٦ .

مرشح واحد . وقد يكون هذا التلاقي بسبب مبادئ المرشح أو بسبب انتماءه إلى حزب معين أو بسبب ما يتمتع به من جاذبية معينة ، فليس الحزب وحده مناط اختيار المرشحين . وحتى إذا توزعت الأصوات على عدد من المرشحين ، فإن اثنين من الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات في الدائرة الانتخابية هما اللذان سيقدمان للدائرة لتختار منهما واحداً ، وهو عادة من يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات فأين هو إذاً أثر تعدد الأحزاب أو كثرتها في العمليات الانتخابية ؟ ..قد يظهر ذلك من حصيلة الانتخابات حينما تتوزع العضوية على أحزاب مختلفة ولكن لا ضرر من ذلك لأن السياسيين في النهاية يتآلفون ويحاولون تشكيل الحكومة حتى تسير دفة الحكم ، لذلك فإن محاولة تقييد نشوء أحزاب جديدة هو محاولة تبوء بالفشل . وفي النهاية لن يبقى إلا الحزب الذي تلتف حوله الجماهير أما الأحزاب الأخرى فسوف تكون هامشية .

الأحزاب والحكم :

حيث لا يكون غير الحزب الواحد ، فإن كافة السلطات تكون مركزة في قبضة ذلك الحزب ، ولو أن الظاهر أن هناك انفصالاً بين السلطات ، واستقلال بعضها عن البعض الآخر . . وحيث يكون تعدد للأحزاب ، يتعذر انفراد حزب بالسلطة ، إلا إذا كانت له شعبية جارفة ، وذلك الأمر نادر . وفي هذه الحالة – حالة تعدد الأحزاب – تصبح الحكومة ائتلافية . تضم أحزاباً مختلفة لا تتلاءم مع أصول النظام البرلماني وما يفرضه من تضامن بين أعضاء الوزارة . ولكن ليس في كل مرة تتعدد الأحزاب خارج السلطة ، يحدث ائتلاف ، إذ من الممكن أن تتعدد الأحزاب خارج السلطة ، وفي نفس الوقت ، ينفرد بالسلطة حزب واحد . إذ استطاع حزب

المؤتمر في الهند أن يحكم البلاد فترة طويلة من الوقت ، رغم وجود أحزاب كثيرة تخوض الانتخابات ضده . ولكن الوضع يبدو صحيحاً في بلاد أخرى مثل إيطاليا، وتركيا ، وإسرائيل . لكن هذا الوضع لا يحدث إلا في حالة النظام البرلماني حيث تكون هناك ثنائية للسلطة التنفيذية (رئيسا الدولة والحكومة) والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (مسئولية الحكومة أمام المجلس التشريعي ، وحق حل المجلس التشريعي من قبل الحكومة) . أما عندما تتعدد الأحزاب في ظل النظام الرئاسي فإن شخصية رئيس الجمهورية تستطيع أن تكون مؤثرة أو ذات نفوذ في سير العمليات السياسية .[٢٦] والنظام الرئاسي يقوم على الفصل بين السلطات في الدولة . ووجود رئيس للجمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاستي الدولة والحكومة (ولو أن الفصل بين السلطات في ذلك النظام أصبح مخففاً وليس قاطعاً) .

وهكذا يؤدي التعدد الحزبي إلى وجود أقليات في المجلس التشريعي ، ولا تتمكن أقلية واحدة من تأليف الوزارة لأنها لا تملك الأغلبية . ومن خلال الائتلاف بين أحزاب مختلفة ، يتمكن حزب من الأحزاب (عادة صاحب أكبر عدد من المقاعد في المجلس التشريعي) من تأليف الوزارة (وذلك الأمر يقتصر على البلاد التي تأخذ بالنظام البرلماني لأن في النظام الرئاسي يقوم رئيس الجمهورية المنتخب من الشعب في تشكيل الوزارة ولا تكون الوزارة مسئولة أمام المجلس التشريعي أو الكونجرس كما هو الحال في أمريكا) . هذا الائتلاف يجمع في بعض الأحيان بين تناقضات

---

[٢٦] . د. عبد المنعم محفوظ – د. نعمان أحمد الخطيب : مبادئ في النظم السياسية . دار الفرقان بعمان الأردن ، ١٩٨٧ . ص : ٢٩١ – ٢٩٤ .

، ومن ثم لا تتمكن الوزارة من الاستمرار في الحكم إلا من خلال صيغة توفيقية ، قد تنهار في لحظة من اللحظات ، وهكذا لا تتمكن الوزارة من تحمل تيارات النقد والأسئلة والاستجوابات التي تصل إلى طرح الثقة بها وبوزرائها ، وذلك لأنه لا يوجد حزب يتمكن من تكوين أغلبية برلمانية تقف ضد هذه التيارات .[٢٧]

وإذا ما أسفرت الانتخابات عن عدد من ممثلي الأحزاب المختلفة في المجلس التشريعي ، يحاول الحزب ذو المقاعد الأكبر تأليف الوزارة ، فيقوم بقيادة الائتلاف بين الأحزاب ليدير دفة الحكم . وتتوزع في هذه الحالة الحقائب الوزارية على الأحزاب الداخلة في الائتلاف . غير أن فقهاء القانون الدستوري لاحظوا أن الحكومات الائتلافية مصدر ضعف قومي ، ذلك لأن الأحزاب السياسية تصبح جامدة ، مما ينعكس هذا الجمود على رجالها ، مما يؤدي إلى استمرار الاحتكاك بين رجالها وأعضاء المجلس التشريعي ، مما يترتب على ذلك عجز في اتخاذ القرارات السياسية القوية .[٢٨]

غير أن الائتلاف بين الأحزاب ذات الوزن البرلماني لا يدوم بسبب الصراع بين أعضاء الأحزاب المتآلفة على تنفيذ سياسات معينة لا ترضى عنها الأحزاب كلها الداخلة في الائتلاف . . ولو أن هذا الائتلاف يؤكد المبادئ الديمقراطية .وهكذا تسقط الوزارة ولا تعمر مما يخلق حالة من عدم الاستقرار مستمرة . ويكون نتيجة ذلك ألا تحقق الأحزاب السياسية أي هدف من أهدافها التي تألفت من أجلها الوزارة أو أندمجت مع الأحزاب الأخرى لتحقيقها ، مما يؤدي إلى اختلال في الأعمال الإدارية ، وشلل في المشروعات

---

[٢٧] . المرجع السابق ، ص : ٢٩٦ .

[٢٨] . المرجع السابق ، ص : ٢٩٧ .

العامة وتكبيد الخزانة مصاريف لا ثمرة منها .[29] النتيجة إذاً عدم الاستقرار الوزاري وجمود الأحزاب ، أو انحرافها في ظل التعددية الحزبية من أجل تحقيق تطلعات غير مشروعة ، والخروج عن مقتضيات وآمال الرأي العام .

فما الحل ؟ ..

هل يكون الحل في الأخذ بنظام ثنائية الأحزاب ، أم يكون بالأخذ بالنظام الرئاسي حيث يشكل رئيس الجمهورية المنتخب الحكومة ويعين الوزراء ويعفيهم من مناصبه ؟

يقول الدكتور نعمان أحمد الخطيب أن التعدد الحزبي بمفهومه العام يقوم على تصوير التناقضات العامة داخل المجتمع السياسي تصويراً دقيقاً ومفصلاً من خلال إفساح الخيار السياسي لمجموع الناخبين للتعبير عن آرائهم واتجاهاتهم في شكل أحزاب سياسية متعددة ، أما في نظام الحزبين أو الثنائية الحزبية La Dualism des Partis فتعمل على تضييق هذا الخيار وحصره في حزبين كبيرين يمثلان مستويين واسعين من الآراء بدلاً من تلك الفروق والاختيارات المتعددة والدقيقة التي يوفرها نظام تعدد الأحزاب .[30] لكن الثنائية – في رأينا – أمر لا يخضع لقرار حكومي ، إنما يخضع لظروف و مناخ شعبي يؤدي إلى قيام ثنائية حزبية ، لذلك لا يمكن القول بأن هناك نظام ثنائية حزبية ، تتداول فيه السلطة بين حزبين معينين ، ينفرد أحدهما بالأغلبية في المجلس التشريعي ،

---

[29] . المرجع السابق ، ص : ٢٩٨ .

[30] . المرجع السابق ، ص : ٣٠٨ .

تسمح له بتشكيل الحكومة بينما الحزب الآخر يبقى خارج السلطة معارضاً داخل المجلس . مع العلم بأن في الدول التي يسود فيها نظام الحزبين ، توجد أحزاب كثيرة متعددة ، تفوز ببعض المقاعد ، ولو أنها لا تمثل أغلبية ، فيتعذر عليها تأليف الوزارة . أو يكون لها عدد من المناصرين في الدائرة الانتخابية ، لكن يتعذر عليهم أن يصعدوا مرشحاً لهم إلى المجلس التشريعي . لذلك يبدو الحل حتى يحدث استقرار وزاري أن يأخذ نظام الدولة بالنظام الرئاسي ، والذي يشكل فيه رئيس الجمهورية الوزارة ، على أن يكون هناك رقابة من المجلس التشريعي على أعمال الوزراء وان يسأل الوزراء أمام ذلك المجلس . (ولو أن ذلك العنصر غير قائم في النظام الرئاسي إذ لا يُسأل الوزراء أمام الكونجرس مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية إلا أن عنصر الرقابة بدأ يتسرب من خلال لجان التحقيق في الكونجرس . وقد أخذت مصر وفرنسا قبلها بنظام مسئولية الوزراء أمام المجلس التشريعي رغم أن النظام يبدو رئاسياً) .

ورغم أن نظام ثنائية الأحزاب يؤدي إلى استقرار وزاري سواء كان النظام ملكياً كما في بريطانيا أو جمهورياً كما في الهند إلا أن ذلك النظام انتقد في موضعين . الموضع الأول يخص ما يلحق الأحزاب الصغيرة من غبن في التمثيل البرلماني ، إذ أن النظام الانتخابي قائم على أن يفوز بالمقعد البرلماني من يحصل على أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للناخبين ، وهنا يحدث إجحاف بممثلي الأحزاب التي تمثل أعداداً مرموقة من الناخبين لكنها مشتتة لا يساعد تشتتها على الفوز . والموضع الثاني أن نظام ثنائية الأحزاب لا يعبر عن اتجاهات الرأي العام بدقة إذ أن هناك مسائل قد تكون أغلبية الشعب لا ترضى عنها ومع ذلك يصر الحزب

الحاكم على الأخذ بها مثل تأميم المشروعات فقد كان حزب العمل في بريطانيا يؤمن بها ولكن أغلبية الناخبين تنفر منها . وحينما هُزم حزب العمل عدة مرات في الانتخابات ، تخلى عن فكرة تأميم المشروعات ، فكان له الفوز ، ولو أن هجر الفكرة لم يكن وحده السبب الوحيد في الفوز .

عيوب النظام الحزبي :

هناك انتقادات يمكن توجيهها إلى الأحزاب السياسية . منها أن بعض الأحزاب لا تمارس تشكيلاتها بطريقة ديمقراطية . وبعض الأحزاب لا تتجدد زعامتها بصفة دورية . ولا تتخلى عن الزعامة إلا بالموت . وبعض الأحزاب أيضاً يحصل فيه كوادر القمة على امتيازات ولا تتجدد الدماء فيها .

١ – سيادة الطرق غير الديمقراطية في تشكيل الأحزاب :

سيادة الطرق غير الديمقراطية في تشكيل الأحزاب وفي اتخاذ القرارات والسياسات والمبادئ داء مستفحل منذ القدم . ففي بريطانيا مهد الديمقراطية ، ترفض الأحزاب تشكيل وسير وتنظيم الحزب بها وفقاً للأسس الديمقراطية ، ويري بيرش أن ذلك الاتجاه مناقض للدستور البريطاني إذ أن الحكومة سوف تتلقى تعليماتها من جهاز غير برلماني غير معروف في الدستور البريطاني ألا وهو مؤتمر الحزب . لكت يُرد على ذلك بأن الحكومة قد ارتبطت ببرنامج الحزب الذي تنتمي إليه ، وهذا البرنامج وافق عليه الناخبون وانتخبوا الحكومة من أجله .

وهناك تبرير آخر لعدم الأخذ بالديمقراطية في تشكيل الحزب وسير التنظيمات الحزبية . يقول إن أعضاء الحزب يميلون إلى المبالغة في الرأي أكثر من قيادات الحزب أو الناخبين ككل . وإذا

ما وضعت السياسة في أيدي هؤلاء الأعضاء ، فإنها سوف تزيد من حدة الفراغ السياسي ، ويمكن الرد على ذلك التبرير بأن القرارات التي تصدرها مؤتمرات الأحزاب لا تميل إلى اليسار أو اليمين ، إنما تتجه إلى التعميم ، وذلك يحدث في مؤتمرات حزب العمل Labour Party (ولو أنه يسمى في مصر حزب العمال) .[٣١]

وهناك من يرفض ديمقراطية الأحزاب ليس على أساس أنها غير مرغوب فيها إنما لأنها غير عملية ، إذ أن نشاط الحكومة ليس معناه ببساطة ترجمة السياسة المعتمدة من المؤتمرات الحزبية في صورة أعمال . إذ أن مثل هذه السياسات سوف تكون غير مرتبطة مع حقائق المشاكل التي تواجهها الحكومة ، فالسياسة تنشأ من بلورة وجهات نظر الاحتياجات الإدارية والحوادث الضاغطة بجانب إرضاء الرأي العام والحاجات الاجتماعية . وقد يختلف الاتجاه لمواجهة هذه الأمور جميعها عما قرره الحزب الحاكم .

٢ - الزعيم :

منذ نشأة الأحزاب ، ويحكمها نفر من الحزب ، وذلك معناه أن الأقلية في الحزب تسيطر على الأغلبية . وهذه الفئة القليلة يبرز منها الزعيم ذلك الذي يستبد برأيه في أغلب الأحيان أكثر من الخضوع لرأي الكوادر الحاكمة . وهكذا تخفي الأحزاب حكم الأقلية تحت المظهر الديمقراطي في تشكيل الحزب وتنظيمه ، وتختلف الأحزاب في تغلغل الأقلية بها أو عدم تغلغلها من حزب إلى آخر ويأتي هذا الاختلاف نتيجة التكوين الاجتماعي للحزب ، وقوة شعور

---

[31] Birch , A.H. :Representative & Responsable Gevernment - An Essay on British Costitution , Georges Allen & Unwin LTD, London , 1964 PP. 122-126 .

المناصرين بالديمقراطية ، ومذهب الحزب ، وينعكس ذلك على هيكله التنظيمي .[٣٢]

ويقال إن الأخذ بفكرة الزعيم ، وهو قائد الحزب ، يتأتي من ضرورات عملية ، إذ يتعذر في بعض الأحيان مشاورة أعضاء الحزب ، لذلك تسلم القيادة إلى الزعيم ليتخذ القرارات العاجلة ، وامتد ذلك – بعد ذلك – إلى القرارات غير العاجلة . وفي بريطانيا ، كان من الضروري وجود الزعيم حتى يمكن أن يُكلف بتشكيل الوزارة . بالإضافة إلى أن العمل اليومي للحزب يحتاج إلى شخص موثوق به يقوم بتصريفه .[٣٣] ولو أن زعيم الحزب في بعض الأحيان – لا يكون هو زعيم الأغلبية الحزبية أو الأقلية الحزبية أو بالأحرى رئيس الوزراء – ففي بريطانيا ، لا يعد زعيم الحزب في البرلمان هو زعيم الحزب في البلاد .[٣٤] ويعد الزعيم عيب من عيوبِ النظام الحزبي ، حينما يكون مستبداً ، لا يرضى بغير رأيه بديلاً ، ويرفض الشورى ، ويضع سياسات لا يرضى عنها حزبه أو مؤتمر الحزب بالأحرى ، وهو يفرض السياسات عليهم . وعادة ما يتربع مثل هؤلاء الزعماء على عروش الأحزاب دون انتخابات دورية ، مثلما يحدث في حزب المحافظين في بريطانيا ، حيث يُعين الزعيم بالهتاف دون انتخابات أو دون موافقة رسمية ، وإذا أنتخب الزعيم فلا يخضع لانتخابات دورية من وقت لآخر . ولا يُطلب منه

---

[32]. Duverger,Maurice : Les Partis Politiques , 1973 , P.P.159-161 .

[33]. Bulmer - Thomes , Ivor : The Party System in Great Britain , Phoens House LTD, London , P. 114

[34]. Mckenzie , R. T. : British Political Parties , The Distribution of Power in The Conservative & labour Parties , Second Edition , Heinems , London , 1963 P. 22-26 .

تقارير عن أعماله أمام البرلمان أو أمام المؤتمر السنوي للحزب ، ويختار الزعيم أعوانه سواء كان في وزارة الظل أو أثناء الحكم ، كما أنه يضع سياسات حزبه وبرنامجه ، ولا تقيده قرارات الاتحاد الوطني أو المؤتمر الوطني . ولكن هناك قيد على هذه السلطات المطلقة ، يتمثل في أن ممارسته تستوجب رضا أعوانه . وقد سحبت الثقة بالزعيم في حوادث تاريخية مختلفة . [٣٥] بعكس حزب العمل ، فإن الزعيم يخضع لانتخابات سنوية ، مادام ليس في الحكم ، ويجب أن يجتمع بالأعضاء البرلمانيين من حزبه . ويختار له البرلمانيون وزارة الظل . وهو ملزم بما يضعونه من برامج وما تضعه منظمة الحزب الشعبية Mass Party Organization وهو يقدم تقريراً سنوياً عن أعماله عن سنته الماضية . [٣٦]

أما الأحزاب في مصر فيبدو أن زعماءها لا يجوز عزلهم ، وإذا فكر مؤتمر الحزب في عزل زعيم ، فإن الحزب ينقسم على نفسه . ويبقى زعيم الحزب زعيما حتى يطويه الموت . وإذا كان هناك انتخاب لزعيم الحزب ، فلا تسفر الانتخابات إلا عن الزعيم نفسه متصدراً الحاصلين على أعلى الأصوات على أساس أنه شخصية لا بديل ولا منافس لها .

٣ – سيطرة الأقلية على الأحزاب :

زعماء الأحزاب أو كوادر الأحزاب السياسية هم الذين يسيطرون على الأحزاب . وهم تحت أي مقياس أقلية . ونقلاً عن روبرت ميشيل يقول الدكتور عبد الحميد متولي أنه كلما أتسع نطاق دائرة الحزب قوي سلطان تلك الأقلية أي أن الحزب الكبير أسهل

---

٣٥ . دز إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص : ٢٨١ .

36 . Mckenzie , 1963 , PP 297-298

في قيادته واستعداد مناصريه إلى سيطرة الأقلية عليهم .[٣٧] وخضوع هذه الأقلية لرقابة بقية أعضاء الحزب أمر نظري . وبمرور الوقت يتحول حق الرقابة إلى أمر صوري ، وبذلك يقوم رئيس الحزب بحل كثير من المسائل دون عرضها على جماهير الحزب . وتبرر سيطرة زعماء الحزب على جماهيره بأن من المناصرين من هم غير متعلمين تعليماً كافياً ودرجوا على الطاعة أكثر مما درجوا على النقد وتوجيه النقد إلى المسيطرين الأقلية .[٣٨] ومهما يكن من أمر ، فإن سيطرة الأقلية على الحزب هي ظاهرة تفرضها طبيعة النفس البشرية وطبيعة التنظيم الحزبي أو أي جماعة منظمة من الجماعات . وعادة ما تصدر القرارات من عاصمة البلاد حيث إدارة الحزب ، أما أعضاء الحزب فيؤيدون ويدفعون الاشتراكات ويناصرون مرشحي الحزب .[٣٩]

٤ – الأحزاب ليست دائماً مرآة صادقة للرأي العام بل على العكس تعمل على تزييفه :

افتراض أن الأحزاب مرآة صادقة للرأي العام هو افتراض نظري . (ويري الفقهاء أنه لكي يكون هناك رأي عام يجب أن تكون هناك حكومة منظمة وألا يوجد بين أهالي البلاد انقسامات وفوارق كبيرة من حيث الجنس والدين أو النزعة السياسية ، لذلك يجب أن تشعر الأقلية وهي تتصارع مع الأغلبية أن من واجبها أن تحترم رأيها بوازع من الشعور) . ويري الفقهاء أن الادعاء بأن مبادئ (أو آراء الحزب) أو آراء مناصريه أو مؤيديه في

---

٣٧ د. عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص : ١٥٥ .

٣٨ . نفس الصفحة ، المرجع السابق .

٣٩ المرجع السابق ، ص : ١٨٧٦-١٨٧ .

الانتخابات أنها مبادئ أو آراء الرأي العام هو ادعاء غير صحيح .إذ لا يلتحق الفرد بحزب معين كنتيجة تفكير مستقل وذلك إن حدث فهو من الأمور الاستثنائية النادرة والتي لا يعتد بها علمياً حتى الصفوة عند التحاقها بالحزب تخضع لطائفة من الذكريات والتقاليد العائلية القديمة ومصالح الطبقة التي تنتسب إليها كما تخضع لبعض النزعات العاطفية وبعض الأفكار ذات البريق والمظهر المخادع . بل إن الأفراد قد ينضمون إلى الحزب رغم أنه يختلف عن المبادئ أو الآراء التي يؤمنون بها مثلما أنتخب أصحاب الأملاك في فرنسا الذين يحرصون على الملكية والاحتفاظ بالأمن ليحمي تلك الملكية نواباً شيوعيين من الثوريين ، أو يكون الناخبون باطنياً يميلون إلى اليسار ورغم ذلك يؤيدون أحزاب اليمين . أو ما يحدث في أمريكا من مناصرة الطلبة البيض في ولايات الجنوب للحزب الديمقراطي نظراً لموقف الحزب الجمهوري من الزنوج وميله إلى مناصرتهم . وقد يرث الأبناء ميل آبائهم أو أجدادهم مثلما ينضم ذوو الأصل الأيرلندي إلى الحزب الديمقراطي وذوو الأصل الألماني إلى الحزب الجمهوري . وفي إنجلترا تؤيد أغلبية الناخبين الحزب خارج السلطة وتنفر من الحزب في الوزارة لأنه ظل فيها فترة طويلة .[٤٠]

ويري الدكتور عبد الحميد متولي إن الأحزاب تعمل على تزييف الرأي العام ، فقد يحدث انقسام داخل الحزب حول برنامج معين ويحاول أعضاء الحزب تسوية الخلاف حتى يبدو الحزب أمام الرأي العام كما لو كانت تسوده الوحدة والانسجام . وغالباً ما تخفي الخلافات الحزبية وراءها خلافات في الشهوات والآراء . وتتمكن الأحزاب من خلال التأثير في الجماهير من فرض رأي معين ،

---

[٤٠] . المرجع السابق ، ص : ١٦٧- ١٦٩

وهي تستعمل في ذلك التأكيد والتكرار والقدوة وعلو المكانة . وقد تنشر الصحف أكاذيب وتكررها حتى ينتهي الرأي العام إلى تصديقها. والخطابة الماهرة هي التي تخاطب المشاعر والعواطف وتنأى عن العقل والذكاء . وقد تنحو الدعاية نحو الكذب والخداع وتملق الجماهير والرشوة لذلك يقول الأستاذ الأمريكي جارنر أن نتيجة الانتخابات في البلاد الأوربية إنما تتقرر بناء على الأثر الذي تلعبه النقود أكثر من غيرها من العوامل . ومن عوامل تزييف الأحزاب للرأي العام ترك مقادير أمور الحزب في أيدي المتطرفين في الحزب . وهم أقلية نشطة ذات حماس وجرأة ، تنضوى تحت لوائها الأغلبية المعتدلة .[٤١] وعلى العموم فإن اتهام الأحزاب بأنها لا تمثل الرأي العام يفقد كثيراً من مصداقيته إذ تبين أنه لا يوجد رأي عام حقيقي إلا بصدد عدد قليل من المسائل .[٤٢]

وينتقد الفقهاء الأحزاب بأنها قلما تظل وفية لمبادئها وبرامجها أي قلما تظل متمسكة بها منفذة لها . ويري جارنر أن برامج الأحزاب تتضمن – دائما – حين الانتخابات تعهدات ووعوداً ليس في نية المرشحين بتاتاً أن ينفذوها فهي تعد وسيلة حزبية لاجتذاب تأييد الجماهير أكثر منها أداة للتعبير عن آراء الحزب ، وقد بدأت أغلبية الناخبين تتنبه إلى هذه الحقيقة .[٤٣]

٥ – تطاحن الأحزاب :

يري الفقهاء أيضاً أن اختلاف الأحزاب وتنافسها وتطاحنها يؤدي بالأمة إلى فصم عرى الوحدة بين بنيها وإلى اضطراب الحكم .

---

[٤١] المرجع السابق ، ص : ١٧٠- ١٧٣

[٤٢] المرجع السابق ، ص : ١٩٠

[٤٣] . المرجع السابق ، ص : ١٧٤

٦ - **خنق حرية النائب :**

والنقد الهام الموجه إلى الأحزاب هو أنها تؤدي إلى خنق حرية النائب في إبداء رأيه بالبرلمان . ومثل هذا التصرف موجود في إنجلترا ، رغم دقة نظامها الحزبي وما ينعم به الأفراد داخلها من حرية . وتهدف الأحزاب من وراء ذلك تفضيل الصالح الحزبي على الصالح القومي للبلاد . وتلك النزعة قائمة منذ زمن قديم فقد كانت الملكة فكتوريا تشكو من فقدان الروح الوطنية القومية لدى الأحزاب السياسية حين النظر في مشروع أحد القوانين ، وكان الزمن وقتها (١٨٨٤) . [٤٤]

وتلك ظاهرة لا يجوز أن ننكرها وهي نابعة من النفس البشرية . وإذا كان يُنتظر من الرجل الشريف في حمى الصراع أن يهب لنجدة صالح حزبه فما بالنا بالرجل العادي الذي ينسى المبادئ والمثل العليا في وطيس الصراع . [٤٥]

وعلى العموم فمهما قيل في نظم الأحزاب فإن الأحزاب هي أساس الديمقراطية ، كما يقول الأستاذ النمساوي كلسن . ويقول العلامة لوويل إن المصلحين في العصر الحديث لا يهدفون إلى هدم النظام الحزبي إنما إلى تنظيمه .[٤٦] وهذا ما نقصده من عرض عيوب النظام الحزبي وذلك بان تتجرد الأحزاب من نزعة السيطرة وفرض الرأي . وندرك تماماً أن الميل إلى النزعة الفردية ، أي استقلال كل فرد برأيه ، لا يمكن أن تتحقق عملاً ، مما يقتضي وجود الأحزاب لتجميع الآراء ، وفي ذلك يقول الفقهاء إن النائب في

---

[٤٤] . المرجع السابق ، ص : ١٧٥ - ١٧٨

[٤٥] . المرجع السابق ، ص : ١٩١

[٤٦] . المرجع السابق ، ص : ١٨٠ .

حاجة إلى رؤساء له وزعماء . والأحزاب تعمل على تنظيم وترتيب الأفكار والمبادئ الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المختلفة وهي التي تقوم بتوجيه الفنيين لتحقيق الأهداف والأفكار والمبادئ التي تتبناها . وهي تعمل على مساعدة جمهور الناخبين على تكوين آرائهم السياسية . ووجود أحزاب في المعارضة هو حائل دون استبداد الحزب الحاكم فحيث لا توجد أحزاب لا توجد هيئة تضم المتذمرين والمعارضين للحكومة ، ويترتب على ذلك إما الطاعة ، وهي تؤدي إلى خنوع الأمة ، وإما الثورة وهي تؤدي إلى الفوضى . ومن خلال الأحزاب يمكن أن يموج الوطن بالنشاط في الحياة السياسية والبرلمانية .[٤٧]

ديمقراطية الأحزاب السياسية :

الغريب أن يدعو الحزب إلى الديمقراطية وفي داخل تشكيلاته لا يراعي هذه الديمقراطية سواء في اختيار الأعضاء البارزين الذين سيقودون الحزب أو عند اخذ الرأي على موضوع معين ، ومن ثم فقد قسم الفقهاء الأحزاب من حيث ممارسة الديمقراطية إلى قسمين : أحزاب ديمقراطية وهي الأحزاب التي يختار أعضاؤها زعماء الحزب بحرية وتسود الأساليب الديمقراطية أجهزتها . وتتحدد خطوط وبرامج وسياسات الحزب بعد حوار عميق في المؤتمرات المختلفة للحزب . وأحزاب متسلطة ، وهي تلك الأحزاب التي يكون موجهو الحزب يختارهم رئيس الحزب ، وليس أعضاء الحزب أنفسهم . وبرنامج الحزب ومذهبه يضعهما الجهاز الحاكم في الحزب ولا سبيل لحرية المناقشة في مؤتمر الحزب ، وإذا سمح

---

[٤٧] . المرجع السابق ص : ١٨٠– ١٨٤ .

بالمناقشة وأتخذ القرار فلا حرية للمراجعة .[48] والتبرير المنطقي للأخذ بالنظام الديمقراطي داخل تشكيلات الحزب هو أن الدولة الديمقراطية يجب أن تكون مؤسساتها الرسمية وغير الرسمية تسير على المبادئ الديمقراطية .[49]

ومن هنا تأتي مشكلة تكوين كوادر الحزب . ونقصد بها تجديد دماء الحزب ، أي تجديد لفكره وسياساته واقترابه من اتجاهات الشعب المبتغاة . واختيار هذه الدماء هو الذي يثبت إتباع الحزب للطرق الديمقراطية أم أنه ينأى عنها . ولذلك نجد الأحزاب تفترق في هذا الصدد فالبعض منها إما يجدد الدماء فيه بالانتخابات الدورية أو البعض الآخر بالتعيين . وعادة ما لا يحدث تجديد للدماء في حالة التعيين . وحينما يحدث الانتخاب فهو يبدأ في القواعد الدنيا كالمجتمعات المحلية ، ويرتفع بعد ذلك إلى القواعد العليا . ويختار أعضاء المجتمعات الدنيا بالطرق الديمقراطية لكن في الحلقات الوسطى يكون هناك مزيج بين الانتخاب والتعيين . ويتم هذا التعيين بمعرفة السلطة العليا للحزب . وفي المستوى الإقليمي والمركزي يبدأ التعيين واضحاً بواسطة رئيس الحزب فيما عدا مندوبي المؤتمرات أو المجالس المحلية .[50] غير أن هذه الانتخابات أو التعيينات تسفر عن نوعين من الموجهين . الرؤساء الظاهريين والرؤساء الحقيقيين . الأول منتخبون والثواني تعينهم سلطة الحزب . الأول لهم السلطة النظرية والثواني يمارسون السلطة أو يتقاسمونها مع الآخرين . وكثير من الأحزاب لا تعرف هذه

---

[48] . د. إيهاب زكي سلام : المرجع السابق ، ص ٢٧٨ .

[49] . المرجع السابق ، ص ٢٧٩ .

[50]. Duverger , Maurice , 1973 , Pp 161-162

التقسيمات إذ أن موجهيها الرسميين هم الموجهون الحقيقيون تماما ، غير أن إدارة الحزب تتجه في النهاية إلى طبيعة أوليجرشية أو حكم الأقلية .[٥١]

حينما يتقادم العهد بهؤلاء الموجهين ، فـإن فكـرة تجديـد الكـوادر تبدأ في سيادة الحزب ، وهنا يحدث الصراع بين الرؤسـاء الذيـن لا يفكرون في ترك السلطة طواعية وبين أعضاء الحزب الراغبين فـي الحلول بدلاً منهم . ولو أتبعت الأساليب الديمقراطية لمـا كـان هنـاك صراع خاصة إذا كانت تجرى الانتخابات داخل الحزب بطريقة دورية . لا تساعد الانتخابات الدورية على تجديد الكوادر فقط إنما من الممكن أن تتعدل السياسات والبرامج بل المبـادئ أيضـاً ، ولكن ذلك لا يحدث في الأحزاب الأتوقراطية ، بل قد يمتد إلـى الأحـزاب الديمقراطية على أساس أن الحزب يتجه نحو الشيخوخة ، وفي هـذه الحالة يتمسك الرؤساء بالبقاء على القمـة ، لا يريـدون للأضـواء أن تنحسر عنهم .

إن علـى الأحـزاب – فـي الوقـت الحـالي – العمـل علـى صنـع الكوادر القـادرة علـى إدارة الحـزب حتـى لا يسـأل يومـا : مـن مـن الممكـن آن يحـل بـدلاً مـن كـادر الحـزب القـائم ؟ .. والتعليـم مـن وظـائف الحـزب التـي لا غنـي عنهـا لصنـع الشـخصيات والكوادرالسياسية التي تخوض الانتخابات أو تدير أعمـال الحـزب . والتدريـب السياسـي لازم لخلـق هـذه الشـخصيات والكـوادر حتـى تخـوض غمـار السياسـة مسلحة بـالعلم والممارسـة والخـبرة ، ولا تحدث فراغات في الحزب بسبب أختفاء زعمائه بالموت أو الاستقالة المفاجئة .

---

[51]. Duverger , Maurice , 1973 , Pp 173-178

(٥)
مبدأ الفصل بين السلطات في الميزان

مقدمة :

استهواني تقسيم السلطات منذ زمن بعيد ، ولم أكن أرضى عن تقسيم مونتسكيو للسلطات : تشريعية – تنفيذية – قضائية . ، بيد أن مبدأ الفصل بين السلطات كان من المبادئ التي رسخت في العلم القانوني الدستوري فترة طويلة من الزمن . وقد وضع مونتسكيو هذا المبدأ على أساس منع استبداد سلطة بأخرى ، وكما كان يعبر أن السلطة توقف السلطة الأخرى وتمنعها من أن تعتدي أو تجور عليها . [١]

ومن قبل مونتسكيو نادي الفيلسوف أفلاطون الإغريقي بأن وظائف الدولة يجب توزيعها على هيئات مختلفة مع وجوب قيام التوازن بينها . وقد قسم أرسطو وظائف الدولة إلى ثلاث وظائف : المداولة ، والأمر ، والعدالة . وهي تقابل التشريع والتنفيذ والقضاء . وكان أرسطو قد أورد ذلك التقسيم لتستقل كل وظيفة بهيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى ويحقق التعاون فيما بينها ، وألا تتمكن هيئة واحدة من أن تقبض على الوظائف الثلاثة في يدها . [٢]

وقد سبق جون لوك مونتسكيو فقسم سلطات الدولة إلى ثلاث : السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة الاتحادية . . وأكد

---

[١] . د. عبد المنعم محفوظ و د. نعمان أحمد الخطيب : مباديء في النظم السياسية ، دار الفرقان عمان الأردن ، ١٩٨٧ ، ص : ٢٣٣ .

[٢] . المرجع السابق ، ص : ٢٣٤ .

على ضرورة الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك منعاً من استبداد إحداهما بالأخرى ولاختلاف طبيعة عمل السلطة عن الأخرى .[3]

ويبدو أن الفقهاء يتفقون على أن هناك ثلاث سلطات رغم أن الواقع يدل على أن هناك أكثر من ثلاث . فمثلاً هناك سلطة الناخبين ، وهناك سلطة تجمع بين سلطتين فالسلطة التشريعية هي سلطة التشريع وسلطة الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية . وهاهو دستور عام ١٩٧١ المصري يشير إلى سلطة أخرى هي سلطة الصحافة ، إذ تنص المادة (٢٠٦) من الدستور " الصحافة سلطة شعبية مستقلة تمارس رسالتها على الوجه المبين في الدستور والقانون " ولكن لم أستبعد الدستور الإعلام المرئي والمسموع والمقروء ؟ .. وهناك سلطات أخرى هي السلطات المحلية . ولو أنها اقرب إلى السلطة التنفيذية منها إلى أن تكون سلطة متميزة ، ومع ذلك ينادي البعض بضرورة استقلالها وأن تكون لا مركزية .

ولعل سلطة الرقابة السياسية لم تكن متميزة وقت أن قرر مونتسكيو مبدأه ، وقد عاش خلال الفترة (١٦٨٩- ١٧٥٥) . وإلا كان قد دعي إلى سلطة رابعة إذ أن سؤال الوزراء في المجلس التشريعي يتميز تماماً عن صياغة التشريع . والمعروف تاريخياً أن أول سؤال وُجه إلى الوزير الأول في بريطانيا في

---

[3] . المرجع السابق ، ص : ٢٣٥ . وكذلك ، د. ثروت بدوي : اصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبرى ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٠ ، ص : ١٥٩ .

مجلس اللوردات كان في ٩ فبراير ١٧٢١، وبدأ في مجلس العموم سنة ١٧٨٣ أي بعد وفاة مونتسكيو .[٤]

بل لعل سلطة الناخبين لم تكن واضحة أيضاً لأن الحقوق السياسية وعلى رأسها حق الانتخاب وانتخاب رئيس الدولة وانتخاب المجالس المحلية كانت في طي الإبهام ، وكان حق الانتخاب وقتها مقصوراً على أصحاب الثروة أو من هم على مستوى علمي معين . وكان مونتسكيو من البداية يهدف إلى منع اجتماع سلطتين في قبضة واحدة ، أو هيئة واحدة لأن ذلك سوف ينتهي إلى وأد الحرية لأن ذلك الفرد أو تلك الهيئة سوف تسن قوانين استبدادية وتنفذها وتتعسف في تنفيذها ولن تقبل أن يتظلم منها أحد .[٥]

لكن الواقع يثبت أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يزال مغيباً ، إذ أن السلطة التشريعية تقوم بوظيفتين هي سلطة التشريع وسلطة الرقابة السياسية (أما الوظيفة المالية فهي امتداد للوظيفة التشريعية على اعتبار أنها تقتصر على إقرار الموازنة العامة بعد مناقشتها) والسلطة التنفيذية تقوم بوظيفتين هي سلطة التنفيذ وسلطة القضاء في بعض الأحيان (هناك حالات تقوم فيها السلطة التنفيذية بدور القاضي ، ولا يزال تعيين القضاة يتأتي من السلطة التنفيذية ممثلة في وزارة العدل) .

ونعتقد أنه يجب هجر التقسيم الثلاثي لهيئات الدولة والأخذ بالتقسيم الخماسي ، وذلك على الوجه التالي : هيئة الناخبين – هيئة

---

[4]. Chester , D. N. & Nona Bowring :Question in Parliament , L. Charensen Press , Oxford , 1962 . P. 12

[٥] د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٣٨ .

التشريع – هيئة التنفيذ – هيئة الرقابة على التنفيذ – وهيئة القضاء . أما ما يقال عن سلطة الصحافة فهي تعتبر في نظرنا في عداد الجماعات الضاغطة ، وقد احسن الدستور المصري صنعاً حينما سماها سلطة شعبية .

تقييم مبدأ الفصل بين السلطات :

يحقق مبدأ الفصل بين السلطات – كما يقرر الدكتوران عبد المنعم محفوظ ونعمان أحمد الخطيب الآتي :

١ – المساهمة في تحقيق المشروعية وقيام الدولة القانونية .

٢ – المساهمة في صيانة الحريات ومنع الاستبداد .

٣ – المساهمة في إبراز فوائد تقسيم وظائف الدولة .[٦]

فهذا المبدأ يحول دون أن يكون واضع القانون هو منفذ القانون ، فيجمع بين صفتي المشرع والمنفذ وذلك يؤدي إلى أن يفقد القانون عموميته وحيدته ، وخضوعه لأهواء وميول ذات الهيئة التي أصدرت القانون الأمر الذي يصير معه القانون جائراً في تكوينه وتنفيذه .[٧]

ويمكن أن تحدث نفس النتيجة لو اجتمعت السلطتان القضائية والتنفيذية في يد واحدة ، فيصبح الجلاد هو القاضي . وتصبح حيدة القاضي المطلوبة غير قائمة لأنه خاضع للسلطة التنفيذية ويتلقى أوامره منها .

وإذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يحقق المشروعية وقيام الدولة القانونية ، فقد عملت الأحزاب على إهدار هذا المبدأ . فمثلا

---

٦ . المرجع السابق ، ص : ٢٣٩ .

٧ . المرجع السابق ، ص : ٢٤٠ .

زعيم الأغلبية في مجلس العموم في بريطانيا هو رئيس الوزراء أو الوزير الأول كما يسمى هناك وأصبح ما تقدمه الحكومة من تشريعات هي التشريعات التي لا تُرفض ، وأصبحت السلطتان التشريعية والتنفيذية في يد واحدة هي يد زعماء الحزب الحاكم ، ومن ثم استحالت الرقابة على أعمال الوزراء الذين هم أعضاء الحزب . وهكذا لم يتحقق الهدف الثاني الذي هدف إليه مونتسكيو في حماية الحريات ومنع الاستبداد ، إذ كان يهدف إلى عدم تركيز كل السلطات في يد واحدة كي لا تتعسف في استعمالها ، فأصبحت في يد الحزب الحاكم .[٨] وأفلتت فقط السلطة القضائية وأصبحت هي الوسيلة الوحيدة في بعض البلاد للقضاء على الظلم ، بيد أن تدخل السلطة التنفيذية في أعمالها ولو من وراء الستار ، يؤدي إلى قيام الظلم ، وسيادة الاستبداد .

وهكذا اصبح ذلك السياج المنيع للحرية والضمانة الأساسية التي تكفل ممارسة السلطة وعدم اعتداء إحداها على الأخرى سياجا مستباحاً وضمانة مشكوكا فيها ، وتلك الحالة تعد من مساوئ الأحزاب . إذ أن الحزب صاحب الأغلبية في المجلس التشريعي هو المشرع ، وهو في نفس الوقت ، المنفذ ، عن طريق زعيمه وأعوانه في السلطة التنفيذية . وبذلك تحول مبدأ الفصل بين السلطات من مبدأ عملي إلى مبدأ نظري ، والعمل يجري على تركيز السلطات في يد الحزب .

ومبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى تقسيم العمل بين السلطات ، ومن ثم تتخصص كل سلطة بوظيفة معينة ، ولا تجور واحدة

٨ . المرجع السابق ، نفس الصفحة . .

على الأخرى في أداء الوظيفة ، مما يؤدي إلى إتقان كل سلطة لعملها وقيامها على الوجه الأكمل .[٩]

ولكن الحاصل غير ذلك فقد صارت السلطة التنفيذية تغذي السلطة التشريعية بمشروعات القوانين ، ونظراً لأن هذه الأخيرة قد لا تلمس الأوضاع في الدولة لمسات متعمقة ، فهي توافق على هذه المشروعات ، لذلك فالكلمة الأخيرة للحكومة ، وبذلك تقلصت الوظيفة التشريعية فتحولت من مبدعة إلى متلقية .ومن ناحية أخرى قد يظهر تعارض بين الدستور والقانون ، لذلك أحياناً ما يطعن في القانون بعدم الدستورية ، وبذلك يوقف تطبيق القانون إذا ما صدر الحكم بعدم دستوريته . وهذا ناتج من التلقي ، والخضوع إلى مقررات السلطة التنفيذية ، وفيه إهدار للوقت والجهد . وقت المجلس التشريعي الذي يجتمع ليوافق دون مناقشة أو مع المناقشة غير المتعمقة . والجهد الذي بذله موظفي السلطة التنفيذية في صياغة مشروعات القوانين غير الدستورية لأغراض في أنفسهم مثل منع رد الضرائب غير الدستورية لدافعي الضرائب ، والجهد الذي بذله المجلس التشريعي لإقرار قوانين غير دستورية فرضت على الأعضاء .

لكن رغم ذلك هناك من يقول أن مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى أضعاف سلطة كل هيئة ، وتجزئة المسئولية نتيجة توزيعها على أكثر من سلطة . كما يؤدي ذلك الفصل إلى سيطرة سلطة معينة على بقية السلطات الأخرى . علاوة على أن الفصل اصبح مستحيلاً في الدولة المعاصرة ، لأن السلطات هي بمثابة

---

[٩] . المرجع السابق ، ص : ٢٤١ .

أعضاء الجسم البشري فهل يتصور أن يستغني عضو عن الآخر ويعمل بمعزل عنه ؟!..[10]

النظم الدستورية ومبدأ الفصل بين السلطات :

هناك ثلاث نظم دستورية ديمقراطية تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بدرجات متفاوتة وهذه النظم هي حكومة الجمعية فيها يكون الفصل غير قائم – النظام الرئاسي وفيه يكون الفصل تاماً . والنظام البرلماني وفيه يكون الفصل مع مزيج من التعاون بين السلطات .

أولاً : نظام حكومة الجمعية :

هناك نظام يسمى نظام حكومة الجمعية يقوم على تركيز السلطة في يد البرلمان على اعتبار أنه صاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة السيادة ، ومن ثم تخضع السلطة التنفيذية له أي تكون تابعة للسلطة التشريع . وهكذا يصبح نظام حكومة الجمعية هو دمج السلطتين معاً وليس الفصل بينهما . وأصبحت الجمعية الوطنية أو البرلمان هو الذي يقوم بتعيين الوزراء واختيار رئيس مجلس الوزراء لإدارة شئون الحكم داخلياً وخارجياً وتحت رقابة البرلمان ، وبذلك يتمكن البرلمان من تعديل قرارات الحكومة أو إلغائها إذا كان هناك وجه للإلغاء . ويكون الوزراء مسئولين مسئولية سياسية عن أداء وظائفهم أمام البرلمان ، ومن ثم يكون للبرلمان أن يعزل من أساء استعمال السلطة المخولة له ، أو أنحرف بها عن الخط الذي رسمه البرلمان . [11]

---

[10] . المرجع السابق ، ص : ٢٤٢ – ٢٤٣ .

[11] . المرجع السابق ، ص : ٢٤٨ – ٢٤٩ .

ولكن هذا النظام لم يعد قائماً إلا في نطاق الاتحاد السويسري ، حيث يقوم البرلمان السويسري باختيار أعضاء المجلس الاتحادي الذي يتولى وظائف السلطة التنفيذية ، بجانب أن يختار قضاة المحكمة العليا والقائد العام للجيش . وعلى المجلس التنفيذي الاتحادي (وهو مكون من سبعة أعضاء) مباشرة مهامه التنفيذية ، وعليه أن يقدم تقريراً سنوياً عن أحوال الاتحاد ليناقشه البرلمان . ولو أنه لا يجوز عزل عضو من أعضاء الاتحاد قبل فوات مدة أربع سنوات المنصوص عليها في الدستور .[١٢]

ويُنتقد نظام حكومة الجمعية من حيث أنه يؤدي إلى استبداد البرلمانات ، وهو يعد في نظر بعض الفقهاء أشد خطراً على الحريات الفردية من استبداد الملوك والحكام المستبدين . فضلاً عن أنه يتنافى مع الديمقراطية التي تهدف إلى عدم دمج السلطات في قبضة واحدة .[١٣]

ثانياً – النظام الرئاسي :

تأثر واضعو دستور الولايات المتحدة الأمريكية بمبدأ الفصل بين السلطات كما وضعه مونتسكيو ، فأقاموا نظامهم الدستوري على أساس ذلك المبدأ . غير أن ما جرى عليه العمل بعد ذلك أدى إلى تداخل الاختصاصات .

والنظام الرئاسي يقوم على أساس وجود رئيس جمهورية منتخب من الشعب يجمع بين رئاستي الدولة والحكومة ، ولا يزال في ذهن

---

[١٢] . المرجع السابق ، ص . ٢٥٢ .

[١٣] . المرجع السابق ، ص : ٢٥٦ .

واضعي الدستور أن السلطات ثلاث هي التشريعية والتنفيذية والقضائية ، ورئيس الجمهورية يرأس السلطة التنفيذية .

وتستقل كل سلطة عن الأخرى في النظام الرئاسي . وكذلك تستقل السلطة القضائية عن السلطتين الأخريين بل إن قضاتها يختارون بالانتخاب ولا يجوز عزلهم من وظائفهم . والسلطة التشريعية هي صاحبة قرارها في الدعوة إلى انعقاد مجلسها أو فض دورته أو حله . ويباشر البرلمان سلطته دون تأثير خارجي فهو الذي يقترح القوانين ويقر الموازانات المالية العامة . ولا يجوز أن يكون عضو السلطة التنفيذية عضواً في السلطة التشريعية . أما السلطة التنفيذية فيُنتخب رئيسها من الشعب رأساً ، ووزراؤه الذين يعينهم غير مسئولين عن أعمالهم أمام السلطة التشريعية ، ورئيس الجمهورية هو الذي يرسم السياسة العامة للوزراء والوزراء يعدون سكرتيرين أو أعوان له .[14]

غير أن الفصل التام بين السلطات في النظام االرئاسي لم يكن فصلاً تاماً ، فقد مُنح رئيس الجمهورية سلطة الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ولا يمكن أن يعد المشروع قانوناً في حالة الاعتراض إلا بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء في كل من المجلسين (مجلسي النواب والشيوخ) . وكان لهذا الأخير حق الموافقة على تعيين كبار

---

[14] . د . عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية ، دار منشأة المعارف بالاسكندرية ، ص . ٦٩ - ٧٠

د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٦٤ - ٢٦٧ .

Harvely & Bather , The British Constitution , 3d Eedition , 1972 , P.367 -368

القضاة وكبار موظفي الدولة وعلى نفاذ بعض المعاهدات والاتفاقات التي تبرمها السلطة التنفيذية مع بعض الدول الأجنبية .[١٥]

وفي التطبيق العملي للنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية لم يكن مبدأ الفصل بين السلطات فصلاً تاماً ، فقد منح الدستور حق الاعتراض التوقيفي على التشريعات لرئيس الجمهورية وأعطاه الحق في إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين . مما جعل رئيس الجمهورية يتدخل في أعمال الكونجرس التشريعية . وأعطى الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية لفت نظر الكونجرس إلى ضرورة العناية بموضوع معين . وفي جانب السلطة التشريعية لم يساير الدستور الأمريكي مبدأ الفصل بين السلطات ، فجعل نائب رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الشيوخ . ومنح رئيس الجمهورية سلطة دعوة الكونجرس للانعقاد في دورة غير عادية ، عندما تستدعي ذلك ظروف استثنائية . وقر الدستور لمجلس الشيوخ الحق في الاشتراك في تعيين كبار موظفي الدولة . وأعطى الدستور مجلس النواب الحق في توجيه الاتهام الجنائي Impeachment لأعضاء السلطة التنفيذية أياً كانت مستوياتهم بما فيهم رئيس الدولة والوزراء ، على أن يتولى مجلس الشيوخ محاكمتهم . وليست ببعيدة قضية كلينتون / مونيكا لوينسكي حيث أتهم الرئيس كلينتون عدة اتهامات بسبب علاقته الآثمة بمونيكا لوينسكي ، وانتهت القضية ببراءة رئيس الجمهورية .

وهناك ضرورات عملية ومتطلبات الحياة السياسية كسرت من نطاق مبدأ الفصل بين السلطات العامة في أمريكا . حينما ينتمي

---

[١٥] . د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٦٧ .

Harvely & Bather , Op. cit. , P . 368

أعضاء الكونجرس إلى نفس الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس ، فإن نفوذ رئيس الجمهورية يتضخم ويكون له تأثير فعال على الكونجرس . ويساهم حضور الوزراء للجان البرلمانية في الكونجرس في تقوية الروابط بين الأعضاء والوزراء . وتنمو هذه الروابط إذا انتميا إلى حزب واحد . كذلك ينشأ تعاون بين الكونجرس والوزارة من خلال ما يقدمه سكرتير الشئون المالية من تقارير عن الأختلالات في الإيرادات والمصروفات في الميزانية ، مما يخفف من مهمة الكونجرس وهو يناقش الميزانية ويقرر أعتماداتها ونفقاتها . وقد ساعدت لجان التحقيق المشكلة من الكونجرس للتحقيق في بعض الاتهامات التي قد تنسب إلى كبار رجال الدولة أو كبار الموظفين في وجود علاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . مثلما حدث في قضية ووترجيت حيث حدث تنصت من قبل الحزب الحاكم على الحزب المعارض بأوامر من رئيس الجمهورية . أو في قضية إيران جيت حيث كانت تباع الأسلحة إلى إيران وتحول أرباح بيع السلاح إلى ثوار الكونترا في نيكارجوا وهم مناهضون للحكومة هناك . [١٦]

وذلك ما يثبت بما لا يقبل الشك انهيار مبدأ الفصل بين السلطات في صورته المونتسكية . ويرجع الفقهاء نجاح النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية رغم أنه حاد عن مبدأ الفصل بين السلطات إلى يقظة الشعب الأمريكي وتمتعه بدرجة عالية من الوعي السياسي كما يرجع إلى احترام الرؤساء للرأي العام وحرصهم على الاحتفاظ بثقة الشعب الذي أنتخبهم . [١٧] ذلك لأن

---

[١٦] . د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٦٩ - ٢٧٥ .

[١٧] . المرجع السابق ، ص : ٢٧٦ .

تطبيق النظام الرئاسي في دول أمريكا اللاتينية لم يجن ما جناه ذلك النظام في الولايات المتحدة الأمريكية ، فقد تربع على أكتاف ذلك النظام مستبدون عصفوا بالاستقرار المأمول لبلادهم ، وخسفوا بأعضاء البرلمانات ، بل صادروا حرية الرأي ، وذلك لأن النظام وضع السلطة كلها في أيدي الحكام . وكانت دول أمريكا اللاتينية وأفريقيا قد اتجه أغلبها إلى النظام الرئاسي بعد فشل النظام البرلماني فيها . وقد لاحظ الفقهاء أن الدول النامية تحتاج عادة – في بداية العهد بنشأتها – إلى عون مالي كبير من الخارج ، فإذا لم تحصل عليه فإنها تضطر إلى الأخذ بنظام شديد القبضة غاية ما تصل الشدة لأنها ستضطر إلى فرض أعباء مالية كبيرة على الشعب الذي سيعاني الكثير من مختلف أنواع المعاناة ، كما أن هذه الدول أخذت بالنظام الرئاسي لأنه أكثر استقراراً من النظام البرلماني ، لكن ما حدث هو أن تحولت هذه الأنظمة إلى دكتاتوريات تسودها الانقلابات والثورات والفوضى ، ولا يعد الاستقرار ميزة إذا كان استقراراً للفوضى والفساد والاستبداد .[١٨]

ثالثاً – النظام البرلماني :

نأتي بعد ذلك إلى النظام الذي أقر الفصل بين السلطات وجعل وظائف الدولة مستقلة إحداها عن الأخرى مع بعض التداخل . أسند التشريع إلى المجلس التشريعي (مجلس العموم في بريطانيا ، الجمعية الوطنية في فرنسا ، مجلس النواب في مصر في زمن الملكية) . وأسند التنفيذ إلى مجلس الوزراء النابع من مجلس العموم والجمعية الوطنية ومجلس النواب في كل من بريطانيا

[١٨] . د . عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص : ٨٠ .

وفرنسا ومصر . (أما الآن في مصر فهو نابع من تعيينات رئيس الجمهورية نظراً لأن النظام شبه رئاسي) . ثم أسند القضاء إلى السلطة القضائية . لكن ذلك النظام لم يجعل الفصل بين السلطات مطلقاً إنما أقام نوعاً من العلاقات بين السلطة والأخرى . وقد تميز هذا النظام بأمرين : ثنائية السلطة التنفيذية والتوازن والتعاون بين السلطات . أما عن ثنائية السلطة التنفيذية فتظهر من قمة السلطة حيث رئيسا الدولة والوزراء . رئيس الدولة إما أن يكون ملكاً أو رئيساً للجمهورية ولكن اختصاصاته التنفيذية تختلف عن رئيس الوزراء . وعادة ما يقال إن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس له سلطات فعلية في الحكم أو كما هي الحال في بريطانيا يملك ولا يحكم .[١٩]

ولا يقر الدكتوران عبد المنعم محفوظ ونعمان أحمد الخطيب الرأي السابق تماماً ويريان أن الوزارة في النظام البرلماني هي المحور الرئيس الفعال في ميدان السلطة التنفيذية دون سلب رئيس الدولة حق ممارسة بعض الاختصاصات التي قررتها أو تقررها بعض الدساتير البرلمانية في الميدانين التنفيذي والتشريعي ولكن بشرط أن يتم ذلك بواسطة وزرائه الأمر الذي يوجب توقيع الوزراء المعنيين بالأمر إلى جانب رئيس الدولة على كافة القرارات المتصلة بشئون الحكم .[٢٠] وماذا لو رفض الوزير المختص توقيع قرار أتخذه الملك أو رئيس الجمهورية ؟؟ .. أعتقد أن الأمر كله مرجعه للدستور إذا نص على اختصاصات لرئيس الجمهورية أو الملك فهو يمارس هذه الاختصاصات في ضوء

---

[19]. Moodie , Greame C.: The Goverment of Great Britain , 1970 P. 77

[٢٠] . د. عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٨١ .

الشروط الواردة في الدستور ، وإذا جرده من الاختصاصات فلا يجوز له أن يمارس شيئاً . لذلك فإن الفقهاء الفرنسيين والمصريين وضعوا دستور عام ١٩٥٨ في فرنسا ودستور عام ١٩٧١ في مصر في خانة أنه دستور شبه رئاسي أو شبه برلماني حيث تقوى وتتضخم سلطات رئيس الجمهورية . [٢١] فذلكما الدستوران يعطيان رئيس الجمهورية اختصاصات كبيرة لم تحظ بها ملكة بريطانيا في الوقت الحالي ، ولو أنها حظيت بها في عهد الملكية القديم وكان النظام لا يزال يسمى برلمانياً . ومن ذلك يتضح أن الوزارة هي المسئولة عن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، وهذه المسئولية تضامنية ، ويرأسها رئيس للوزراء يسمى في بريطانيا الوزير الأول ويسمي في كل من مصر وفرنسا رئيس مجلس الوزراء . وهو في بريطانيا يعين الوزراء ويقيلهم ويسميه رئيس الدولة على أساس انه يمثل الأغلبية في مجلس العموم أو في الجمعية الوطنية رغم أن النظام شبه برلماني أو شبه رئاسي . وفي مصر يعينه رئيس الجمهورية هو والوزراء الذين يعاونونه في الحكم . (حدثت حالة واحدة فقط في مصر حينما كان السيد / ممدوح سالم زعيم الأغلبية في مجلس الشعب ورئيس حزب مصر فأختاره الرئيس محمد أنور السادات رئيسا لمجلس الوزراء ، لكن بعد أن أصبح رئيس الجمهورية رئيساً للحزب الوطني الديمقراطي صار يختار رئيس الوزراء من بين أعضاء الحزب المذكور ولا يجد اعتراض عليه من قبل الأعضاء لأنهم ينتمون إلى نفس الحزب الذي ينتمي إليه كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء) . ويتم

---

[21]. Massot , Jean : La Presidence dala Republique en France . La Documentation Francais , 1977 pp .19-29

اختيار رئيس مجلس الوزراء من بين حزب الأغلبية في المجلس التشريعي حتى يفوز بثقة المجلس التشريعي أو يتم اختياره من بين أعضاء الحزب صاحب أكبر عدد من المقاعد في المجلس والذي تناصره أحزاب أخرى ويحوز ثقتها ويتمكن لذلك من تأليف الوزارة مثلما كان الوضع في إسرائيل (قبل أن يصبح رئيس مجلس الوزراء بالانتخاب المباشر) وتركيا

المهم أن مسئولية الوزراء في النظام البرلماني هي مسئولية جماعية ، فإذا سحب المجلس التشريعي الثقة برئيس الوزراء فإن ذلك يعد عدم ثقة بالوزارة بأكملها وبالتالي عليه أن يستقيل هو ووزارته .[٢٢] (ولو أن أحكام الوضع مغايرة في الدستور المصري ، فإذا رفض رئيس الجمهورية إقالة الوزارة عند سحب الثقة بها من قبل مجلس الشعب فعليه أن يلجأ إلى الاستفتاء العام ليقول الناخبون كلمتهم في بقاء الوزارة أو تقديمها استقالتها) .

ومن ناحية أخرى ، يجوز لرئيس الوزراء حل المجلس التشريعي ، وإجراء انتخابات جديدة . وإذا كان حق الحل هو من مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في السلطة التشريعية ، فهو أحد المظاهر ، إذ هناك مظاهر أخرى مثل دعوة المواطنين للانتخابات النيابية تأتي بأمر من رئيس الدولة . أو الدعوة إلى الدورات التشريعية السنوية للمجلس التشريعي وفض هذه الدورات ، بجانب ما يمكن أن يقدمه من مشروعات القوانين لإقرارها بمعرفة المجلس التشريعي أو ما للسلطة التنفيذية من إصدار اللوائح التنفيذية والتنظيمية وغيرهما . [٢٣]ويجوز الجمع بين عضوية البرلمان

---

[٢٢] ز د . عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص : ٦٩ .

[٢٣] . د . عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص . ٢٨٤ - ٢٨٥ .

والوزارة ، وهي في بريطانيا واجبة على الوزراء ، وفي مصر لا يوجد نص بشأنها وبذلك يكون من حق الوزراء الاشتراك في المناقشات سواء مناقشات مشروعات القوانين أو مناقشة السياسة العامة للحكومة . وهناك تدخل أيضاً من السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية فوظيفة رئيس القضاة يقوم بها مجلس اللوردات عند استئناف الأحكام . فليس مجلس اللوردات هو جهاز تشريعي فقط إنما هو جهاز تُستأنف أمامه الأحكام . وهناك تدخل أيضاً بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية وذلك فيما يتعلق بما تقدمه السلطة التنفيذية للملكة في شأن حق العفو Prerogative of Mercy أو تعيين كتبة العدل وتنفيذ الإعدام ، أو رعاية السجون . وهناك بعض الأعمال يقوم بها القضاة لها طبيعة إدارية مثل إدارة العقارات . وهناك نمو في التفويض التشزيعي والمحاكم الإدارية ومن خلالها اصبح للإدارة حق في التشريع وتقرر فض المنازعات في القضايا الفردية .[24] وعلى العموم فإن النفوذ الحزبي اصبح كبيراً بحيث أن ما تريده الحكومة من تشريعات يوافق عليها أعضاؤها في البرلمان فأصبحت الوظيفة التشريعية للبرلمان تحت قيادة السلطة التنفيذية .[25]

أما مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية فيتمثل ذلك في حق رقابة المجلس التشريعي لأعمال الوزراء ، ويتأتي ذلك من خلال توجيه الأسئلة والاستجوابات وحق إجراء التحقيق (واختيار رئيس الدولة بواسطة البرلمان) ومسئولية

---

[24]. Harvely & Bather , Op. cit . P .370

[25]Harvely & Bather , Op. cit . P .371

الوزراء السياسية أمام المجلس التشريعي ، وامكانية اتهامهم جنائياً فيما يرتكبونه من جرائم تتعلق بأداء وظائفهم .[٢٦]

ونرى أن ذلك المظهر الأخير يحتاج إلى أن تقوم به هيئة مستقلة عن المجلس التشريعي ، ولتسمى المجلس الرقابي . على اعتبار أن عضو المجلس التشريعي قد يكون قادراً على مناقشة مشروعات القوانين والإدلاء بصياغات مفيدة ، غير أنه قد لا يكون قادراً على رقابة أعمال السلطة التنفيذية . والرقابة تحتاج إلى تعليم متقدم وليس مجرد إجادة القراءة والكتابة ، وممارسة سابقة للعمل سواء كان تنفيذياً أو إدارياً أو خاصاً ، وسواء كان العضو يعمل كصاحب عمل أو عاملاً أو مديراً للعمل . إذ أن مثل هذه الخبرة قد لا تتوافر في عضو المجلس التشريعي ، فقد يكون من بين أعضائه الزاهدون في العمل أو من هم لم يمارسوا العمل تماماً كربات البيوت ، أو من كانت ثقافتهم لا تتعدى القراءة والكتابة الجيدة .[٢٧]

الحل الأمثل لأداء السلطات العامة لوظائفها :

من ذلك العرض السابق لمبدأ الفصل بين السلطات والنتائج المترتبة عليه نستنبط أن ذلك المبدأ اصبح الآن لا يمت إلى مضمونه السابق كما عُرف عن مونتسكيو بصلة ، إنما أصبح يمكن أن يسمى مبدأ التعاون بين السلطات المستقلة إحداها عن الأخرى .

---

[٢٦] . د. عبد المنعم محفوظ ، المرجع السابق ، ص : ٢٨٦ - ٢٨٨ .

[٢٧] انظر في التقسم الرباعي للسلطات :

Duverge , Maurice , Institutions Politiques et Droit Costitutionnel , 1968 , PP. 172-176

د . إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب بالقاهرة ، ص : ٢٠-٢١ .

وحتى تكون السلطات العامة مستقلة عن الأخرى تحقيقاً لمبدأ تقسيم العمل فيجب في رأينا أن تكون هناك وظيفة واحدة لكل سلطة أو هيئة وليس عدداً من الوظائف .

هناك سلطة هيئة الناخبين ووظيفتها اختيار ممثلي الشعب في كافة السلطات .

وهناك السلطة التشريعية وهي سلطة إقرار القوانين اللازمة للمجتمع .

وهناك السلطة التنفيذية ، وهي السلطة التي تنفذ هذه القوانين .

وهناك سلطة الرقابة على تنفيذ القوانين ، وهي سلطة نقترح قيامها ، وهي مسندة إلى السلطة التشريعية ، وتقوم على مراقبة تصرفات الوزراء وهم ينفذون القوانين .

وهناك سلطة القضاء ، وهي سلطة فض المنازعات على التصرفات القانونية ، أو توقيع العقوبات على المخالفين لأحكام القوانين الجنائية .

أما ما يقال عن سلطة الصحافة ، فهي في رأينا سلطة شعبية ، تمارس أعمالها مثلما تمارس جماعات الضغط أعمالها بالضغط على السلطات لاتخاذ إجراءات معينة أو الامتناع عنها .

وهناك تعاون بين السلطات وشكله كالآتي :

سلطة هيئة الناخبين هي التي تختار من بين المرشحين للمجلس التشريعي من تراه مناسباً لشغل عضوية هذا المجلس ، بل وقد تطلب عزله لو تبين أنه خرج عن مقتضيات النيابة عن الأمة (ولو أن هذا الوضع لم يتحقق بعد في القوانين المصرية على الأقل) . وهي تختار رئيس الجمهورية سواء من بين المتنافسين على المنصب أو باستفتاء عام (مثلما هي الحال في مصر) . وتختار كذلك القضاة (ولو أن ذلك الوضع غير قائم في مصر) . وتختار

أعضـاء المجـالس المحليـة . أمـا الـوزراء فـإن رئيـس الجمهوريــة يختـارهم ويعينهـم ويعفيهـم مـن منـاصبهم . (ولـو أن فــي النظــام البرلماني يختارهم زعيم الأغلبية في المجلس التشـريعي مـن بيـن أعضاء ذلك المجلس ، ولو أن ذلك في رأينا فيه جمع بيـن سـلطتين يتنافى مع استقلال السلطات العامة إحداها عن الأخرى) .

سـلطة التشـريع تختـص بسـن القوانيـن العاديـة أو الدسـتورية أو قوانين الخطة والموازنة العامة . لكن لا بأس مـن أن يقـترح عليهـا رئيس الجمهورية بعض مشروعات مثل قـانوني الخطـة والموازنـة أو بعض القوانين الأخـرى علـى اعتبـار أن الحكومـة التـي يرأسـها رئيس الجمهورية أدرى بالقواعد المفيدة التي تحكـم العمـل التنفيـذي والإداري من أعضاء مجلس التشريع . ولكن الأمر الأول والأخـير في سن القوانين لأغلبية الأصوات في المجلس التشريعي .

أما سلطة الرقابة على التنفيذ ، فهي تؤلف من مجلس آخر غير المجلس التشريعي ، يختار أعضاؤه بأسس مختلفة عن الأسس التـي يؤلف بها المجلس التشريعي . فإذا كان يشترط أن يتجـاوز العضـو عمراً قـدره ثلاثـون سـنة فيشـترط فـي عضـو المجلس الرقـابي أن يتجـاوز سـنه الخامسـة والثلاثيـن . وإذا كـان يُشــترط فــي عضــو المجلس التشريعي أن يجيد القراءة والكتابة وحسن السمعة والسـيرة ، ولم يدان في جريمة مخلة بالشرف والأمانة ، فإن عضو المجلـس الرقابي يجب أن يكون حاصلاً على الأقل على الثانوية العامـة وأن يكون قد مارس العمل أياً كان (حكومياً أو خاصاً أو صاحب عمـل أو عـاملاً) حتـى يتمكـن مـن إجـادة أداء الوظيفـة الرقابيـة ، وهــي وظيفة مساءلة الـوزراء عـن أعمـالهم سـواء مـن خـلال الأسـئلة أو الاستجوابات أو التحقيقات أو غيرها من طرق الرقابة وسحب الثقـة من الوزير في حالة قيام سبب لذلك بالإضافة إلى الشروط الأخـرى

من حسن السمعة وعد الإدانة في جريمة مخلة بالشرف والأمانة . ويمكن لرئيس الجمهورية حل مجلس الرقابة إذا تعسف في استعمال سلطاته وتجرى الانتخابات من جديد لينتخب الشعب غير هؤلاء الأعضاء أو هم أنفسهم .أو بعضهم دون البعض الآخر .

ثم تأتي سلطة القضاء ، وهي وظيفة مستقلة تأمر باتخاذ أجراء معين في شأن تصرف معين أو توقيع العقاب على الجانح عن المجتمع حسب الجرم الذي ارتكبه . وتتعاون هذه السلطة مع السلطتين التشريعية والتنفيذية في شأن النظر إلى النصوص القانونية التي أصدرتها (قانوناً أو لائحة) ومدي دستوريتها . أو قبول أعضاء من السلطة الإدارية الخاضعة للسلطة التنفيذية في ممارسة القضاء (كرجال الشرطة أو أعضاء النيابة العامة أو النيابات الإدارية أو الرقابة الإدارية أو غيرها إذا كانت سيظل هؤلاء خاضعين للسلطة التنفيذية أو ينقل خضوعهم إلى السلطة الرقابية) .

هذا الوصف والتعريف وسبل التعاون للسلطات العامة يمكن أن يختصر بأن يكون لكل وظيفة من وظائف الدولة هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى ، تتعاون معها طبقاً للدستور أو القانون ، بشرط ألا تجور واحدة على الأخرى ، أو تحاول القيام بأعمالها ، وبذلك تتفرغ كل هيئة - أو كل سلطة - للأعمال التي أنيطت بها .

(٦)
هيئة السكان والناخبين

من خلال قراءاتي المختلفة تبين لي أن هناك لجاناً مستقلة تشرف على الانتخابات في بعض البلاد . ففي الهند مثلاً تعين لجنة مستقلة للانتخابات مهمتها أعداد جداول الانتخابات وإدارة العملية الانتخابية في جميع مراحلها . وقد أحيط رئيس هذه اللجنة بكافة ضمانات الاستقلال .[١]

وهناك في إسرائيل لجنة مركزية للانتخابات تسمى لجنة الانتخابات المركزية لمراقبة سير الانتخابات وتمثل هذه اللجنة بشكل نسبي جميع الأحزاب في الكنيست ويرأسها قاضى المحكمة العليا وعند اقتراب موعد الانتخابات تعين هذه اللجنة لجان مناطق تمثل فيها الأحزاب كما تمثل في اللجنة المركزية ويرأس كل لجنة من هذه اللجان قاض ، وبمعرفة لجان المناطق تعين كل لجنة لجان الصناديق لكل منطقة انتخابية وتقوم لجان الصناديق بمهمة الإشراف المباشر على عملية التصويت ، ويمثل في كل لجنة صندوق ثلاث أحزاب على الأقل . وكل حزب لا يسمح بإرسال مراقب عنه لكل

---

[١] . د. عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في البلاد النامية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص : ١٠٥ .

لجنة صندوق يرسل قائمة بأعضائه المرشحين لعضوية الكنيست .[٢]

وفي بريطانيا هناك موظفو تسجيل الناخبين The Electoral Registration Officers. وواجبات هؤلاء الموظفين هو اتخاذ الخطوات الضرورية للحصول على المعلومات الضرورية عن كل المواطنين المقبولين للانتخابات في دوائرهم . وهذا العمل في تسجيل المواطنين جد شاق لأنه يتطلب أن يتم التسجيل من بيت إلى آخر . وبعض المعلقين يري أن حصر الناخبين قد يتعرض إلى أخطاء فيما بين ٣ ٪ و ٤ ٪ من مجموع المكلفين بالانتخاب .[٣]

وفي مصر تقوم السلطة التنفيذية بممارسة ذلك الواجب من خلال وزارة الداخلية ، فهذه الوزارة من خلال مكاتبها في كل أنحاء الجمهورية هي التي تسجل المواطنين الذين لهم حق الانتخاب وهي التي تجري الانتخابات من بدايتها إلى نهايتها وتعلن النتائج تحت إشراف القضاء . ولذلك فقد أصدرت اللائحة الداخلية لقانون مباشرة الحقوق السياسية . (٧٣ لسنة ١٩٥٦ والمعدل بعدة تعديلات حتى ذلك الحين) . وهو أمر منتقد فقهياً على أساس أن الحزب الحاكم سوف يتحيز للمرشحين الذين يخوضون الانتخابات تحت اسمه ، ولرفع شبهة التحيز نطالب بأن تكون هناك هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تعتني بالإنسان من الألف إلى الياء فيما يخص ميلاده وموته وممارسته لحقوقه السياسية والترشيح للانتخابات .

---

[٢] . ا / غازي السعدي : الأحزاب والحكم في إسرائيل ، دار الجليل للنشر ، ١٩٨٩ ، ص : ٧٣

[3]. Blackburn , Robert : The Electoral System in Britain , 1995 , P. 86

الهيئة المستقلة :

ومنذ زمن بعيد أطلقت الفكرة وهي تتمثل في قيام هيئة مستقلة عن السلطات يكون اختصاصها الإشراف على الإنسان (مواطن وأجنبي) . منذ الميلاد مروراً بحقوقه المدنية ثم حقوقه السياسية حتى الوفاة . بما في ذلك الإشراف على قيد الناخبين والمرشحين في الانتخابات والقيام بالعمليات الانتخابية . وقد احترت في تسمية هذه الهيئة إذ أنها لا تختص بالناخبين فقط ، إنما تختص أيضاً بالميلاد والوفاة والهجرة والتجنس . وكذلك تقوم بالإشراف على العمليات الانتخابية فماذا يمكن تسميتها ؟ . ومثل هذه الوقائع التي تختص بها تلك الهيئة ما يسمي الوقائع الحيوية كما يسميها الديموجرافيون . لكن الوقائع الحيوية تتضمن الزواج والطلاق ، لذلك يصبح اسم هيئة الوقائع الحيوية اسماً غير كامل ، ولذلك يمكن تسميتها هيئة السكان والناخبين . وإذا ما ذكر اسم الناخبين فإن ذلك يؤدي إلى ذكر العمليات الانتخابية والمرشحين وغير ذلك مما يتعلق بالانتخابات .

وهذه الهيئة المستقلة يكون إنشاؤها من أجل استبعاد أي شبهة للسلطة التنفيذية في التدخل في الانتخابات .وتختفي بذلك عبارة هذا مرشح الحكومة من قاموس الدهماء لذلك سوف يفوز في الانتخابات دون ما حاجة للإدلاء بالأصوات .

الشعب :

السلطة الأولي في نظرنا هي سلطة هيئة الناخبين ، وفي ذلك تنص المادة (٣) من دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ١٩٧١ : " السيادة للشعب وهو مصدر السلطات . ويمارس الشعب هذه السيادة ويحميها ، ويصون الوحدة الوطنية على الوجه المبين في الدستور . " وفي ذلك تقول الدكتور / ليلي تكلا : " هذه الحكومة

بمعناها الشامل تقنن وتشرع ثم تنفذ وتدير ثم تحاسب وتحاكم واستقر من خلال ذلك ما اصبح يعرف بسلطات الدولة الثلاث التشريع والتنفيذ والقضاء . وإن كنت أفضل تعبير وظائف الدولة وليس سلطاتها ، فالشعب هو صاحب السلطة فوض الحكومة في القيام بهذه الوظائف ولم يتنازل عنها " .[٤]

ونعتقد أن لحماية هذه السلطة من السلب من أصحابها ، يجب أن تقوم هيئة مستقلة لقيادتها . لا أهمية أن تكون هذه الهيئة ملحقة بالسلطة التنفيذية ، ومن المستحسن أن تكون ملحقة بالسلطة القضائية ، ولو أن عملها إداري بحت ، وتقوم السلطة المختصة بها بتعيين أفرادها ، ولكن تكون بعد ذلك مستقلة عنها ، تتخذ قراراتها بإرادة منفردة مستقلة دون توجيهات من أي سلطة ، على أن تراقب هذه القرارات قضائياً كغيرها من قرارات السلطات . وتقوم هذه السلطة باختصار بقيد المواليد والوفيات ، وتسجيل الناخبين الذين يبلغون السن القانونية . وشطب الذين يتوفون من جداول الانتخابات ، أو الذين يهاجرون هجرة دائمة خارج البلاد ، على أن يكون هناك نص بهذا المعنى في القانون ينص على سقوط حقوقهم السياسية أو على الأقل إيقافها طالما هم في الهجرة ، أو نقل الناخب من دائرة إلى أخرى .

وحتى تتضح الأمور تماما نقول إن الشعب ليس هو السكان . إذ السكان هم مجموعة المواطنين والأجانب . لكن يجب أن تلم هيئة السكان والناخبين بالاثنين معاً : المواطنين والأجانب . فالأجنبي لا يبقى في البلاد إلا إذا كان مرخصاً له بالإقامة . وقد يطلب هذا الأجنبي أن يتجنس بجنسية الدولة ، لذلك يجب أن يكون ملفه جاهزاً

---

[٤] . د. ليلي تكلا : مقالة بجريدة الأهرام في ٨ يونيه ١٩٩٩ .

أمام الهيئـة لعرضـه مـع مسوغات طلـب التجنـس . (هنـاك أحكـام معينة خاصة بالمتجنس في شأن تمتعه بالحقوق السياسية لذلك يجـب أن يكون مقيداً في سـجلات هـذه الهيئـة حتـى إذا مـا اسـتوفي المدة القانونية وتمتع بحقوقه السياسية تسجله الهيئة ضمن الناخبين) .

تـأتي بعـد ذلـك مـا يتعلـق بعمليـات الترشـيح لدخـول المجـالس التشريعية أو المحلية ، وهـي أمـور مرتبطـة بالنـاخبين ، والعمليـات الانتخابية ، يجب أن تشرف عليها هذه الهيئة على اعتبار أنها مكلفة بذلك بجانب إشراف هذه الهيئة علـى العنصـر الوطنـي منـذ الميـلاد مـروراً بحصـول المواطـن علـى بطاقتـه الشـخصية عنـد بلـوغ سـن معينة وإجراء التعديلات عليها فيما يتعلق بالحالة التعليمية أو المهنية أو الإقامة أو غيرها وإجراء ما يجري من تعديـلات علـى البطاقـات الانتخابية مثل الهجرة الداخلية من مكان إلى آخر أو الهجرة الدوليـة الدائمة أو المؤقتة .

ويمكن تلخيص وظائف هيئة السكان والناخبين فيما يلي :

١ – قيد الأجانب المقيمين والعابرين والترخيص لهم بالإقامة .

٢ – قيـد المتجنسـين وارشـادهم إلـى حقوقهـم وواجبـاتهم السياسية .

٣ – قيد المواليد سواء أجانب أو مواطنين .

٤ – إصدار البطاقات الشـخصية للمواطنيـن وإجـراء التعديـلات عليها من تعليم أو مهنة أو إقامة .

٥ – إصدار البطاقات الانتخابية وإجراء التعديلات عليها .

٦ – إصدار جداول الانتخابات في كل دائرة انتخابية .

٦ – إصدار شهادات الوفيات .

٧ – شطب أسماء المتوفين من الناخبين من جداول الانتخابات .

٨ - قيد الهجرة الدولية الدائمة من المواطنين واتخاذ الإجراءات المطلوبة بشأنها وكذلك الهجرة الدولية المؤقتة (إصدار تراخيص العمل في الخارج) .

٩ - رعاية الانتخابات من الألف إلى الياء تحت إشراف القضاء .

الانتخابات :

لعل الفكر كله يتجه إلى أن هيئة السكان والناخبين ما هي إلا هيئة لإدارة وتنظيم الانتخابات ، والشطر المتعلق بالسكان ما هو إلا شطر لازم لهذه العملية فيجب أن يكون لديها علم بوقائع الميلاد والوفاة ، لأن الميلاد يترتب عليه وجود إنسان سوف يستخدم حقوقه السياسية بعد ثمانية عشر عاماً ، والوفاة ضرورية التسجيل لأنها سوف يترتب عليها شطب اسم من جداول الانتخابات ، بدلاً من استمرار بقائه دون داع في هذه الجداول .

هذه الهيئة هي من أجل المحافظة على حقوق المواطنين السياسية وتفعيلها ورعاية الانتخابات من أي شائبة . من أجل ذلك فهذه الهيئة هي التي تصدر قرارات انتخاب أعضاء السلطات المختلفة : التشريعية - المحلية - الاستفتاء على رياسة الجمهورية (أو الانتخابات للرئاسة لو تم تعديل الدستور وأخذ بهذا التعديل) .

وهذه الهيئة تشرف على الانتخابات تحت إشراف الهيئات القضائية . إذ المادة (٨٨) من الدستور تنص على أن " يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء من هيئات قضائية " . لقد أصبحنا الآن في زمن اصبح

الاقتراع العام واحداً من الحقوق الأساسية للمواطن العادي [5] ، ومن ثم يجب أن تكون هناك أدوات لتحصينه في كل مراحله .

وهذه الهيئة المقترحة هي التي تقدم إليها ابتداء تظلمات المواطنين إذا لم تسجل أسماؤهم في جداول الانتخابات أو تشطب أسماؤهم بسبب موانع الانتخاب فكأن هذه الهيئة هي التي تقوم بتنفيذ قانون مباشرة الحقوق السياسية ومن ثم فهي تصدر لائحته التنفيذية . كما أن هذه الهيئة هي التي تنفذ قانون أعضاء مجلس الشعب والمجالس المحلية ومجلس الشورى واستفتاءات رئاسة الجمهورية . هي التي تستقبل أوراق الترشيح وتفحصها وتستقبل التنازلات ، ويُطعن في قراراتها بالرفض أو القبول من المرشحين أمام القضاء ويختصمها الطاعن في القضية . ذلك لأنها هيئة مستقلة ليست خاضعة لوزارة الداخلية ، ولو أنها تستعين برجال الأمن في حفظ النظام خارج اللجان الانتخابية ، ومنع التزوير والرشوة أو إفساد الانتخابات ، والقبض على الجناة .

ونظراً لأن الهيئة مستقلة فإنها تشرف على فرز الأصوات في الانتخابات العامة .وإعلان نتائج الانتخابات وكل ذلك – في نفس الوقت – تحت إشراف الهيئات القضائية . ويطعن في نتيجة الفرز أو اعلان النتيجة أمام القضاء ، ويفصل القضاء في الطعون على وجه السرعة . ويبلغ أعضاء المجالس الذين تم انتخابهم بعد انقضاء مدد الطعون التي يحددها القانون بعضويتهم في المجالس التي رشحوا أنفسهم إليها . ولا ينعقد المجلس – أي مجلس منتخب – إلا بعد الفصل في الطعون . وهناك في الدستور الحالي طريقة الطعن في صحة العضوية وهي تتم أمام المجلس التشريعي طبقاً

[5] .Blackburn , Robert : The Electoral System in Britain , 1995 , P. 66

للمادة (٩٣) من الدستور. ويختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة العضوية المقدم الطعن فيها أمام المجلس التشريعي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس ، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ الإحالة إلى محكمة النقض (وهذه مدة طويلة يجب تقصيرها) وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوماً (وهذه مدة طويلة أيضاً) من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس . ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (وكأن عضو المجلس رئيس للجمهورية يتم عزله) . ونرى أن هذه المادة يجب تعديلها ذلك لأن الطعن في صحة العضوية منازعة تتم بين الهيئة المشرفة على الانتخابات والطاعن فما دخل أعضاء المجلس التشريعي فيها وهو لم يتشكل بعد لذلك نرى أن مكان المنازعة الحقيقي أمام القضاء هو الذي يفصل فيها قبل أن يتشكل المجلس أو أي مجلس .

الدراسات الخاصة بنظم الانتخابات والترشيح :

تُكلف الهيئة قانوناً بإجراء دراسات حول نظم الانتخابات وعملياته وتنشر هذه الدراسات والنظم المقترحة على الملأ وترفعها إلى رئيسي السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي لاتخاذ اللازم . ويكون من اختصاص الهيئة أن تضع ملاحظتها على قانون ممارسة الحقوق السياسية ، وترفع هذه الملاحظات إلى المجلس التشريعي للنظر . وقد تقترح تعديل السن للناخب أو منع إعفاء أفراد القوات المسلحة الرئيسية والفرعية والإضافية وضباط أفراد هيئة الشرطة مدة خدمتهم بالقوات المسلحة أو الشرطة . أو إضافة جرائم تحول الإدانة فيها دون مباشرة الحقوق السياسية .

بالنسبة لتعديل سن الناخب فهناك مناقشات في بريطانيا مثلاً تحاول تخفيض سن الناخب من سن الثامنة عشرة إلى سن السادسة عشرة . وهناك مساندة لإجراء مثل هذا في حزب العمل وجاء ذلك في اعلان حزب الأحرار الديمقراطيين في عام ١٩٩٢ . [6]

فضلاً عن قيام الهيئة بإصدار البطاقات الشخصية للمواطنين فعليها أيضاً إصدار بطاقات انتخاب المواطنين الذين يسمح لهم القانون بممارسة الحقوق السياسية وهم المقيدون في جداول الانتخاب سواء من الذكور أو الإناث . وهذا حق للذكر مثل الأنثى في مصر أي انه واجب على المصري والمصرية ولو أن ذلك الحق لا يزال محل جدل في البلاد الأخرى من حيث كونه واجباً ، فلا يزال الفقهاء في بريطانيا مثلاً يتساءلون : هل يجب أن يكون حق الانتخاب ملزماً في المملكة المتحدة . ويقولون إن ذلك سوف يكون إلزاماً مشروعاً في المقام الأول إذا سجل اسم وعنوان كل ناخب . ويضيفون أن هناك بلاد عديدة قد جعلت التصويت إجبارياً بما فيها استراليا وبلجيكا واليونان ولكسمبرج وإيطاليا ، وتكون النتيجة حضور عال ومن ثم تعبير شامل للرأي العام في التصويت (إن ١٠٠ ٪ من مجموع الناخبين أمر لا يمكن حدوثه) . [7]

وتنشئ هذه الهيئة جداول الانتخابات على أساس محل الإقامة الدائم للناخب دون تعديل إلا إذا انتقل المواطن بالفعل من ذلك المحل إلى محل آخر بسبب الزواج أو قرب المكان الجديد من مكان عمله . وتلغي الأسماء التي تقيد بهذه الجداول على أساس مكان العمل أو المصلحة . ولا يجوز أن يقيد المواطن الناخب في جدولين

---

[6] .Blackburn , Robert :Op. cit. P. 72

[7] Blackburn , Robert :Op. Cit. P 109

أو اكثر في وقت واحد . ومثل ذلك الإجراء قائم في بريطانيا إذ يقال إن مفتاح مفهوم حق الانتخاب في الوقت الحالي هو محل الإقامة في الدائرة الانتخابية . وفي الوقت الحالي يمكن أن يكون للشخص الناخب مكانين في وقت واحد وعلى الناخب أن يختار واحداً منهما ، وعلى العموم فإن معيار الإقامة هو درجة الإقامة الدائمة في المكان .[8] وذلك المعيار خير من التسجيل بعدة معايير مثل المصلحة أو مكان العمل أو المكان الذي يختاره الناخب مثلما تنص على ذلك المادة (١٣) من قرار وزير الداخلية باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية .

ومن أجل حسن سير العمل تكون هذه الهيئة هي المكلفة بوضع اللائحة الداخلية لقانون مباشرة الحقوق السياسية لأنها هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وفي نفس الوقت هي المختصة الوحيدة بما يتعلق بالحقوق السياسية وما يتصل بها من عمليات الانتخاب ، فهي أدري بالأوضاع السليمة التي لو سار عليها الناخبون فسوف تسفر عن نتائج متوافقة مع الرأي العام . وهذه الهيئة عن طريق فروعها الضاربة في كل المحافظات والمدن والأقسام والمراكز تقوم بعرض هذه الجداول على المواطنين في مقار فروعها ، وتخطر المواطنين بضرورة استلام بطاقاتهم الانتخابية ، كما تخطر هؤلاء الذين حرموا من حقوقهم السياسية بذلك وشروط استمتاعهم بها من جديد . ولكل من أهمل في قيد اسمه في جداول الانتخابات بغير حق أو حدث خطأ في البيانات الخاصة به ، أن يطلب قيد اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة به أمام مكتب الهيئة المختص سواء في الأقسام أو المراكز .

---

[8] Blackburn , Robert: Op. Cit. .P. 72-77

وإذا رُفض الطلب فله أن يطعن في قرار الرفض بغير رسوم أمام المحكمة الابتدائية المختصة . وفي حالة صدور قرار المحكمة بالقيد فعلى الهيئة المذكورة أن تنفذ الحكم .

وهذه الهيئة هي التي تقترح التعديلات على القوانين الخاصة بالاستفتاءات أو مجلسي الشعب والشورى أو المجالس المحلية لأنها تختص بالعمليات الانتخابية كاملة دون تدخل من السلطة التنفيذية وتحت إشراف القضاء .

وقد تقترح تعديل عدد أعضاء مجلس الشعب أو المجالس المحلية . وقد تقترح تعديل المقصود بالعامل والفلاح الوارد في قانون مجلس الشعب . أو تعديل عدد الدوائر الانتخابية بناء على تعديل في عدد الأعضاء أو تعديل مدة مجلس الشعب ومواعيد الانتخابات . وقد تطلب تعديل الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلسي الشعب والشورى أو المجالس المحلية ، كأن تشترط مثلاً أن يكون المرشح حاصلاً على شهادة إتمام الدراسة الأساسية بدلاً من إجادة القراءة والكتابة .

ومكاتب الهيئة تقيد طلبات الترشيح بحسب تواريخ ورودها في سجل خاص وتعطي إيصالات عن القيد واستلام الأوراق الخاصة بكل مرشح على حدة . وتتولى هذه المكاتب فحص طلبات الترشيح والبت في صفة المرشح من واقع المستندات التي تقدم بها وإعداد كشوف المرشحين . ويبلغ المكتب المرشحين المقبولين بميعاد الانتخابات وما يتطلبه من تعيين مندوبين عنهم في اللجان الانتخابية . ويعترض المرشح الذي يبلغ بعد أدراج اسمه في الكشوف أو على إثبات صفة غير صحيحة أمام اسمه أو اسم غيره من المرشحين (وهذا الاعتراض الأخير يمكن أن يصدر من المقبولين للترشيح) .

تفصل المحكمة الابتدائية خلال عشرة أيام في الطعن على وجه السرعة . ولا يجوز أجراء الانتخابات قبل البت في الاعتراضات . . ولا يجوز أن تكون هناك محاكم قضائية إدارية (أي تجمع بين عمال الإدارة والقضاة) حتى لا يشوب العمليات الانتخابية أي شائبة أو تحيز .

ولا يجوز للمرشحين أن يرشحوا أنفسهم في أكثر من دائرة انتخابية ويعد من يرشح نفسه في أكثر من دائرة أنه مرشح في الدائرة التي قيد فيها اسمه أولاً .

وفي رأينا أنه يجوز للمرشح أن يطعن في نتيجة الفرز أمام المحكمة الابتدائية خلال أسبوع من إعلان النتيجة وتقوم هذه المحكمة بفحص نتائج الفرز على وجه السرعة . وفي حالة اكتشاف الأخطاء يصدر من المحكمة الحكم بإعادة الانتخابات . والأخطاء قد تكون حسابية أو تزوير في رصد الأصوات أو شبهة تزوير . ولا يعلن اسم النائب في الدائرة حتى تجرى الانتخابات من جديد ، أو تقفل أبواب الطعن . (ولو أن هذا الرأي قد يكون فيه مخالفة للدستور القائم ، إذ طبقاً للدستور يجوز للمرشح أن يطعن في قرار هيئة السكان والناخبين أمام مجلس الشعب إذا تبين له أن هناك ما يستدعي الطعن في عضوية النائب الذي تم إعلان اسمه لأن الانتخابات تشوبها شائبة فهي غير صحيحة) .

شروط الترشيح للمجلس التشريعي :

لما كانت الهيئة ترعى الانتخابات من الألف إلى الياء فإنها سوف تراجع شروط الترشيح ومدى توافرها في المرشح والاقتراحات التي قد تنبثق من العمل والتي عليها أن تقدمها إلى السلطة التشريعية ذاتها ، لتناقش ، وإذا ما اقتنعت بها أغلبية الأعضاء صارت قانوناً . ومراجعة الشروط واجب أساسي من واجبات هذه الهيئة . وقد لا

يكون هناك مجهود يُذكر في مراجعتها فالشرط الأول أن يكون المرشح مصرياً ومن أب مصري – وهو شرط الجنسية – تتم مراجعته من خلال البطاقة الشخصية وشهادة الميلاد (لأن من كان مصرياً من أم مصرية وأب غير مصريٍ فلن يكون له حق الترشيح في الانتخابات) . وأن يكون اسمه مقيداً في أحد جداول الانتخابات وألا يكون هناك سبب طرأ يستوجب إلغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك فهذا الشرط يمكن إثباته بشهادة من المكتب المختص بتسجيل المواطنين أصحاب حق الانتخاب . أما أن يكون قد بلغ من العمر ثلاثون سنة ميلادية على الأقل وقت الانتخاب فذلك يمكن أن يثبت بشهادة الميلاد . . وهناك شرط أن يكون المرشح يجيد القراءة والكتابة فإذا كانت لديه شهادة دراسية فسوف تغني عن امتحان يعقد له . (ونعتقد أنه قد آن الأوان أن يُطالب المرشح بأن يكون قد حصل على شهادة التعليم الأساس . إذ أن التعليم أصبح إلزامياً وامتد من الابتدائي إلى الإعدادي تحت مسمى التعليم الأساس فيجب أن يكون المرشح قد استفاد من خدمات الدولة بأن يصبح حاصلاً على هذه الشهادة لا مجرد أنه يجيد القراءة والكتابة) . وألا تكون عضوية المرشح قد أسقطت بقرار من مجلس الشعب أو الشورى أو بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بالواجبات وهذه الشهادة يمكن الحصول عليها من المجلس التشريعي إذا كان المرشح عضواً في المجلس السابق .

وهذه أمور جميعها يمكن مراجعتها بسهولة من خلال المستندات الدالة عليها ، لكن ما يجب مراجعته بدقة هو انطباق تعريفي العامل أو الفلاح على المرشح . وبهذه المناسبة نعتقد أن من أعمال هيئة السكان والناخبين الهامة سوف يكون اقتراح تعديل تعريفي العامل والفلاح ، إذ أن الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والثقافية قد

تغيرت في مصر مما يستوجب أجراء تعديل في التعريفين . ونرى أن المقصود بالفلاح هو من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الأساس ويكون مقيماً في الريف ولا يحوز غير خمسة أفدنة . وبذلك نستبعد ما قرره النص الحالي من أنه لا يجوز أن يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة ، فلا الزوجة والأولاد لهم صلة بالعملية الانتخابية علاوة على أن الذمة المالية للزوجة منفصلة طبقاً للقانون والشريعة عن ذمة الزوج . أما قصر تعريف العامل على العمل اليدوي أو الذهني في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات. وألا يكون منضماً لنقابة مهنية ، فهو تخصيص دون مخصص كما يقول القانونيون . واستبعاد العاملين الحاصلين على مؤهل عال فذلك أيضاً تحديد للنص الدستوري لا يجوز . ونعتقد أن المقصود بالعامل هو من يحصل على أجر لقاء عمله سواء كان أمياً أو متعلماً تعليماً عالياً سواء أنضم إلى نقابة مهنية أو لم يكن منضماً . ولذلك لا يدخل ضمن التعريف من كان صاحب عمل أو يعمل لحسابه الخاص ولا يستخدم عمالاً . وكذلك من كان عاملاً في الصباح وصاحب عمل في المساء كأن يكون قد ورث عن أبيه محلاً أو كان يدير محلاً صناعياً أو تجارياً أو خدمياً . ويعمل تحت أمرته عمالاً أو لا يعمل أحد لديه فمثل هذا الشخص لا يعد عاملاً خالصاً . أما إذا كان يعمل لقاء اجرفي الأجهزة الحكومية أو العامة أو القطاع الخاص ، وكان لديه عقار يدر عليه ريعاً أو أرض زراعية يؤجرّها للغير بمقابل معين فلا يزال يعد عاملاً .

ونرى أنه لو تسنى للمشرع أن يعدل الدستور فعليه تعديل نص المادة رقم (٨٧) من الدستور التي تنص على أن " يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة ، وعدد أعضاء مجلس

الشعب المنتخبين ، على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً ، **نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين** ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام . " لأن التفرقة في صفة الترشيح أمر غير مقبول ولا توجد دولة ديمقراطية تفرق بين المواطنين بسبب الصفة ، فتعطى حقاً لنائب لم يكن يستحقه ، و تقدم آخر على المرشحين إلا لأنه عامل أو فلاح ، مع أن أغلبية المواطنين أعطت غيره أغلبية أصواتها . ففي هذا الأسلوب إهدار لمبدأ الأغلبية وبالتالي مبادئ الديمقراطية .

ويلاحظ أن في بريطانيا يعد القانون الخاص بشروط العضوية في مجلس العموم عددا من القوانين أي أن مصادر الشروط لعضوية مجلس العموم متناثرة في عدة قوانين أو حسب العرف الدستوري الجاري . ويبدو أن الموظف الذي ينظم الإجراءات الانتخابية في الدائرة الانتخابية في الاقتراع العام ليس من واجبه أن يقرر ما إذا كان المتقدم للترشيح يستحق أن يكون عضواً أو لا يستحق أو أنه مهيأ لدخول الانتخابات أو لا يدخلها . واجبه فقط أن يقر أن الإجراءات الصحيحة لتسمية المرشح قد اتخذت وأن أوراق التسمية سليمة . وإذا فرض أن شخصاً قد انتخب وهو غير متوافرة فيه شروط العضوية فإما أن يكون انتخابه محل طعن من أي مرشح آخر أمام محكمة الانتخابات . أو أن يُمنع المرشح المنتخب من دخول البرلمان نتيجة اقتراح يُقدم داخل مجلس العموم . ومثل هذه المواقف من النادر أن تحدث في بريطانيا .[٩]

---

[9] Blackburn , Robert :Op. Cit. P.158-159

(٧)
قضايا التشريع

تسند الدساتير الحديثة وظيفة التشريع إلى السلطة التشـــريعية . لكن في الماضي اختلف الوضع . كان الحاكم الفرد هو الذي يضـع القوانين ويصيغها أو يعتمد صياغتها بعد أن يقدمها له أعوانه ، ثـم أصبح الشعب هو الذي يصيغ القوانين ويعتمدها ويقرها في بعـض المدن الصغيرة . وأنقرض ذلك التقليد فترة طويلة من الزمن نظـراً لترامي المدن وتضخم حجمها وتعقد الحيـاة فيـها واصبـح مـن المستحيل أن يجتمع الشعب – أو أصحاب الحقوق السياسية – فـي مكان واحد ليتداولوا شئون الحكم أو يقروا قانوناً . وتطور الوضـع بعد انتهاء الحكم الفردي من جديد ليصبح هناك ممثلون للشـعب أو لأصحاب الحقوق السياسية ، واصبح هؤلاء الممثلون هـم الذيـن يناقشون مشروعات القوانين ويقرون الصياغات النهائيـة لـها . وعلى السلطة التنفيذية أن تقوم بإصدارها ونشرها ورقابـة تنفيـذ بعضها في بعض الأحيان .

من يضع التشريع

القضية الأولى هي من يضع التشـريع ؟ .. لقـد أدي ظـهور الأحزاب السياسية وقبول أن يحكم الحـزب صـاحب الأغلبيـة ، وتعمق السلطة التنفيذية في الحياة العمليـة والاجتماعيـة وبـروز نفوذها ، إلى أوضاع جديدة . صارت الحكومة تصيغ التشـريعات بمعرفة موظفيها ، وتعرضها على المجلس التشريعي بعد الموافقـة على الصياغة النهائية لها ، ويناقشها المجلس التشريعي ، ويقـوم بإقرارها .

أصبحت السلطة التشريعية مستقبلة لمشروعات القوانين ، ولا مانع أن تناقشها ، لكن نظراً لأن أغلبية الأعضاء في المجلس التشريعي ينتمون إلى نفس الحزب الحاكم ، فإن المناقشة لن تكون ذات حدة أو تسفر عن تغييرات جذرية في المشروعات المعروضة . ويمرر مشروع القانون نحو الإقرار دون جدل عميق . وصارت مشروعات القوانين التي يقدمها الأعضاء تتوارى أو لا تعرض على المجلس أو يؤجل النظر فيها مادامت أن الحكومة لا تتبناها . ويحضرني في هذا الصدد اقتراح عضو بفرض رسم على أصحاب الأعمال بمقدار معين من ميزانية كل منشأة لمواجهة عمليات التدريب المهني ، لكن الحكومة تدخلت وادعت أنها بصدد إعداد مشروع متكامل عن التدريب المهني، ولم ينظر اقتراح العضو ، ولم تقدم الحكومة ذلك المشروع . وكل ذلك يقال بشأن النظام البرلماني حيث تكون فيه الحكومة تمثل الأغلبية البرلمانية في السلطة التشريعية . أما في النظام الرئاسي فإن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ، وهذا الاستقلال يحول دون تدخل السلطة التنفيذية في عرض التشريع أو تعديله أو مناقشته . ويحدث إذا ما أتحد انتماء السلطتين إلى حزب واحد ، أن أعضاء ذلك الحزب سوف يتقدمون بمشروعات القوانين باسمهم إلى السلطة التشريعية ، ويتم الموافقة عليها لأن الأغلبية في صف الحكومة . أما إذا لم يحدث ذلك الاتحاد فإنه سيتعسر اقتراح القوانين من قبل الحكومة من خلال أعضائها في السلطة التشريعية ، لأن في هذه الحالة الأغلبية المعارضة للحكومة لن تقرها وسوف تناقشها وقد تعترض على الصياغات أو ترفضها . لذلك يمكن أن تتشابه المجالس التشريعية المشكلة طبقاً للنظام البرلماني بالمجالس التشريعية المشكلة طبقاً للنظام الرئاسي في حالة ما إذا كان أعضاء

هذه المجالس تنتمي إلى نفس الحزب الذي ينتمي إليه أعضاء الحكومة أو رئيس الحكومة الذي هو رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي .

والواقع أن ذلك النظام مقنن في النظام البرلماني حيث أن لحكومة الملك أو لرئيس الجمهورية أن يقترح القوانين على المجالس التشريعية . ومن هنا تنفذ الحكومة بمشروعاتها إلى المجلس . لكن لو كان الدستور يحول دون هذا الحق فإن الحكومة تنفذ عن طريق أعضائها في المجلس الذين ينتمون إلى حزبها بأن يقترحوا هم القوانين التي تمدهم بها ، وذلك ما يحدث في النظام الرئاسي حيث الفصل التام بين السلطات . لذلك تبدو السلطة التنفيذية هي المهيمنة على التشريع والتنفيذ في نفس الوقت . وفي ذلك يقول الدكتور يحي الجمل أنه يكفي أن نعرف أن في المملكة المتحدة - موطن النظام البرلماني - يقدر عدد القوانين التي صدرت بناء على اقتراح الحكومة في الربع الأخير من ذلك القرن بأكثر من تسعين في المائة من القوانين القائمة الصادرة في تلك الفترة . بل إنه في النظام الرئاسي نفسه - حيث الأصل هو الفصل بين السلطات وحيث لا تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح مشروعات القوانين - حدث تطور أدي إلى إعطاء السلطة التنفيذية وسائل عديدة تستطيع أن تتقدم باقتراحات مشروعات القوانين . [1]

لكن الدكتور يحي الجمل لم يفصح في ذلك المؤلف عن هذه الوسائل لكن في مؤلف آخر أجاب عن هذه الآليات ، وذلك بلفت النظر إلى استعمال رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على

---

[1] . د . يحي الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية - دار النهضة العربية - ١٩٧٤ - ص . ١٧٠ .

مشروعات القوانين التي يصدرها الكونجرس أو الحق في إصدار الرئيس اللوائح التنفيذية اللازمة لتنفيذ القوانين . [٢] ويضيف الدكتوران عبد المنعم محفوظ ونعمان أحمد الخطيب إلى ذلك حق رئيس الجمهورية في توجيه رسالة إلى البرلمان بهدف لفت نظره إلى ضرورة العناية بموضوع معين قد يتصف بالأهمية الخاصة . وقد استعمل رؤساء الجمهوريات المتعاقبون في الولايات المتحدة الأمريكية هذا الحق لحمل الكونجرس على الموافقة على مشروعات القوانين التي يريدون الموافقة عليها . [٣]ونعتقد أن تقديم الأعضاء الذين ينتمون إلى حزب الحكومة أو الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية لمشروعات القوانين قد يكون هو الوسيلة الظاهرة لعرض اقتراحات الحكومة بمشروعات القوانين على المجلس التشريعي في النظام الرئاسي . ولا أهمية أن تتقدم الحكومة بمشروعات القوانين عن طريق أعضاء حزبها إلى البرلمان أو بأن تتقدم بها مباشرة عن طريق رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) . فكلا الأسلوبين يوصل مشروعات القوانين إلى المجلس . ولو أن الأسلوب الأول يبدو فيه أن أعضاء السلطة التشريعية هم الذين يقترحون القانون . والحقيقة هي أن الحكومة اقترحت وأن الأغلبية المساندة لها تقر المشروع المقدم .

إذاً ما يحظى بالاهتمام من مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء المجلس التشريعي هي المشروعات التي يقدمها أعضاء

---

[٢] . د . يحي الجمل : النظم الدستورية المعاصرة – دار النهضة العربية – دون تاريخ – ص . ١٦٤

[٣] . د. عبد المنعم محفوظ ود . نعمان أحمد الخطيب : مبادئ في النظم السياسية – دار الفرقان عمان الأردن – ١٩٨٧ – ص ٢٧٢ .

الحزب الحاكم ، أما المشروعات التي يقدمها من هم من النواب في صفوف المعارضة فلا ينظر إليها . وقد طالب أحد النواب المستقلين في مجلس الشعب المصري بضرورة أن تحظى الاقتراحات بمشروعات القوانين التي يقدمها النواب باهتمام كبير . وأشار إلى أنه تقدم بعدد كبير من الاقتراحات بمشروعات القوانين من بينها حق الإضراب ورعاية أسر ضحايا الإرهاب والتوازن بين الأجور والأسعار ولم تر النور . وعلى الرغم من أن رئيس المجلس طالب اللجان المختصة بسرعة عرض التقارير الخاصة بهذه المقترحات فإنه لم يعرض شيء حتى انتهت الدورة . [٤]

عدم المعارضة لمشروعات القوانين

القضية الثانية هي عدم المعارضة لمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة . ولعل السبب في ذلك أن النواب في المجلس التشريعي يعرفون أن الحكومة أكثر التصاقاً بالجماهير لذلك فهي أكثر خبرة بالحياة العملية من المجلس التشريعي رغم أن المفروض أن النائب في البرلمان يجب أن يكون ملتصقاً بجماهير دائرته عارفا بنبض الشعب مدركاً لصالحه وما ينفر منه . لكن هكذا هو النظام الحزبي في الوقت الحالي ، ويجري الوضع على أنه إذا ما قدم الحزب صاحب الأغلبية عن طريق حكومته مشروعا لقانون فإن مناقشته في المجلس التشريعي تكون على نطاق ضيق وقلما تظهر معارضة لنصوصه ولعل ذلك يرجع إلى سبق مناقشته في لجان الحزب وكذلك مناقشته داخل الحكومة . والخوف الوحيد من الاستعجال في الموافقة على المشروعات التي تقترحها الحكومة ،

---

[٤] . ا / سامي متولي : صور برلمانية - جريدة الأهرام في ٣ سبتمبر ١٩٩٩ ص . ٧ .

هو أن تصاغ بما يتعارض مع الدستور . وبذلك تكون محل طعن من الجماهير أمام القضاء الدستوري . وفي ذلك دليل على أن النواب لم يتنبهوا إلى تعارض النصوص المقترحة مع الدستور ، وأنهم تسرعوا في الموافقة عليها دون إبطاء ، لذلك نقترح أن يُعرض مشروع القانون المقترح من قبل الحكومة على لجنة من لجان المجلس التشريعي تكون مهمتها النظر في مدي دستورية مشروع القانون . وبعد أن ينظره المجلس وتحدث فيه تعديلات يُعرض من جديد للنظر فيما إذا كانت التعديلات تتوافق مع نصوص الدستور أم لا تتوافق ثم يعاد عرض مشروع القانون الجديد على المجلس إذا ما تبين للجنة أن التعديلات جاءت منافية للدستور . وهكذا حتى تتوافق النصوص المقترحة مع نصوص الدستور .

ولعل النظرة التقليدية المستمدة من مبدأ الفصل بين السلطات هي التي تدعو أن تنفرد السلطة التشريعية بوضع وصياغة التشريع ومواءمته بالنصوص الدستورية لكن النظرة الفاحصة للأمور تدعو إلى التريث في هذا النظر ، ذلك لأن الحكومة تتعايش مع الحياة الاجتماعية من الألف إلى الياء . وتدخر كثيراً من الخبرات لمواجهة المشاكل الحيوية وتعرف الحلول لها بما يرضي الجماهير . ومن خلال احتكاكها اليومي بالناس فيمكنها صياغة القواعد القانونية التي تحكم معاملاتهم وتحول دون الغش والتدليس . ومن ثم تتمكن أن تقترح هذه القواعد . وخبرة نواب الأمة في هذا الصدد قد تكون غير كافية مثل خبرة موظفي الدولة الذين يدركون المواقف جيداً ويعرفون المشاكل والحلول الناجعة للقضاء عليها ومن ثم تكون مهارتهم في صياغة التشريع متقدمة على مهارة النواب خاصة إذا بعدوا عن الهوى والرغبة في التحكم . ومع ذلك لا يجوز أن يصادر الحزب الحاكم حق أعضائه أو الأعضاء الآخرين في

اقتراح النصوص ومناقشتها واعتمادها في حالة ما إذا كانت تضع حلولاً للمشاكل ناجعة . وعلى الحزب الحاكم أن يكون مرناً في هذا الصدد ويبصر النواب بالعواقب الناتجة من الانفلات في صياغة بعض النصوص كما يقبل أن يبصره الأعضاء برداءة الصياغة لو كان بها نوع من الرداءة . هذه المرونة هي التي تسمح بتلقي التشريع من قبل الحكومة ومناقشته وكذلك قبول اقتراحات الأعضاء بمشروعات القوانين . ومن المعروف أن الحكومة ترفض مثل هذه الاقتراحات من قبل الأعضاء وذلك بسبب أنها لم تقدمها فتوحي للأغلبية المنحازة لصفها أن ترفض الاقتراحات رغم وجاهتها في بعض الأحيان .

ولعل عدم معارضة الأعضاء لمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة تجعلها تظهر بمظهر التشريع بالاستعجال . وهو أمر يتنافى مع ضرورة التأني في صياغة التشريع . ولو أن ذلك الوضع يختلف عما يسمى التشريع بالاستعجال وهو رخصة لكل من الحكومة ولجان مجلس الشعب المصري أو عشرة على الأقل من أعضاء ذلك المجلس . [٥]

وهناك من يري أن التشريع السريع ليس أمراً سلبياً ، ويرجع ذلك إلى أن البرلمان في هذه الحالة يتمتع بإيقاع سريع في العمل يختصر به الإجراءات البيروقراطية ويقلل من الروتين في عمل اللجان النوعية . وهناك من يعارض فكرة التشريع السريع على أساس أنها كانت قائمة قبل التحول الديمقراطي والتعدد الحزبي .

---

[٥] . د . علي الصاوي : التشريع بالاستعجال – مجلة قضايا برلمانية – مايو ١٩٩٩ العدد ٢٦ – ص : ٢٦ .

وفي المرحلة السابقة كان العمل يكرس على أساس هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .[٦]

وإذا كان الرأي الأول يري أن التشريع السريع مبدأ برلماني شائع في مختلف أنحاء العالم ، فلم إذاً أخذت بعض الدول بمبدأ المجلسين التشريعين بدلاً من مبدأ المجلس الواحد ؟ .. إن ذلك كان للحد من السرعة في إصدار التشريعات .

ويقترح الدكتور على الصاوي في صدد التشريع بالاستعجال أن تبذل الجهود في سبيل التطوير المؤسسي لخبرة مجلس الشعب ولجانه لتوفير قاعدة أكبر من المعلومات والبحوث لمساندة الأعضاء لاسيما بخصوص التشريعات المطلوب مناقشتها على سبيل الاستعجال . وكذلك إتاحة مشروعات القوانين للأعضاء لدراستها مسبقاً وبشكل كاف . وهو ما شدد البعض عليه في التعليق الختامي على أعمال دور الانعقاد . [٧]

ونعتقد أن من صالح الوطن أن ينزل أعضاء مجلس الشعب من أبراجهم العاجية ويلتحموا بالجماهير ويناقشوا معهم هذه النصوص المقترحة سواء على سبيل الاستعجال أو دون استعجال حتى يتعرفوا عن رضاء الشعب عنها من عدم رضائه . ولا ننسي أن الفقهاء عابوا على نظام المجلسين (مجلس للنواب وآخر للشيوخ) بطء التشريع ، غير أن بعض الفقهاء ألمحوا أن التشريع الصادر من المجلس الواحد أكثر تمحيصاً وملاءمة لحاجات المجتمع لأن هذا المجلس أكثر تمثيلاً لكافة طبقات المجتمع .[٨] ولكن في الوقت الحالي

---

[٦] . المرجع السابق ص . ٢٦-٢٧ .

[٧] . المرجع السابق – ص : ٢٧ .

[٨] . د. شمس مرغني علي : القانون الدستوري – عالم الكتب – ١٩٧٨ – ص : ٣٠٩ - ٣١٠

اصبح بطء التشريع مطلوباً حتى لا يجد المجلس حرجاً في أن يتراجع عن قراراته . والنظر إلى ما حدث في قانون الصحافة وكيف تم إصداره ثم سخط الصحفيون عليه وتم تعديله ولا تزال هناك معارضة لنصوصه حتى الآن يتطلب من مجلس الشعب التوخي عند مناقشة التشريعات المقترحة .

رئيس الجمهورية والتشريع

القضية الثالثة هي إسناد التشريع لرئيس الجمهورية . ويحدث ذلك في حالتين وهي إسناد التشريع إليه في غيبة المجلس التشريعي بأن يتخذ تدابير معينة أو يقوم المجلس بتفويض الرئيس في إصدار تشريعات لها قوة القانون .

والمسألة الأولى خاصة بإسناد التشريع إلى رئيس الجمهورية في غيبة المجلس التشريعي . وهي مشاركة فعلية من جانب رئيس الجمهورية في العمليات التشريعية بسبب ما يصادفه من حالة ضرورة وفي غيبة المجلس التشريعي . وقد نصت على ذلك المادة (١٠٨) من دستور جمهورية مصر العربية : لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيها موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عُرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون . "

وأعتقد بداية أنه لو اختلف الحزب الحاكم عن الحزب الذي ينتمي إليه رئيس الجمهورية (وهو أمر لم يحدث بعد في مصر ولكنه

حدث مثلا في فرنسا حيث كان رئيس الجمهورية اشتراكياً ورئيس مجلس الوزراء ينتمي إلى حزب ليبرالي) فإن التفويض التشريعي لن يحدث وسوف يتمسك المجلس التشريعي بصلاحياته يباشرها بنفسه .

ويقول الدكتور يحي الجمل إن الدستور نفسه لاعتبارات الضرورة والظروف الاستثنائية يستطيع أن يعطي السلطة التشريعية الحق في تفويض غيرها في ممارسة جانب من هذه السلطة . [٩] ويقصد بالسلطة ما يتعلق بالسلطة التشريعية فقط لأنه لا يجوز أن يفوض في سلطة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .

فما هي الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي يمكن تفويض رئيس الجمهورية فيها بالاختصاص التشريعي ؟ .. أبرز هذه الحالات هي حالات نشوب القتال أي الحرب أو حدوث نوع من العصيان المدني أو انتشار وباء أو مجاعة يتعذر تداركه بالوسائل العادية . وقد فوض مجلس الشعب رئيس الجمهورية في ١٣ فبراير ١٩٧٣ في اتخاذ قرارات النقل من أبواب الميزانية العامة إلى موازنة الطوارئ وامكانية فرض أو زيادة الضرائب أو الرسوم عند نشوب القتال . [١٠]

وقد جعلت المادة ١٠٨ هذا التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها . ثم تعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة له بعد انتهاء التفويض . وقد يصدق عليها أو يرفضها فيزول ما لها من أثر .

---

[٩] . المرجع الأسبق – ص . ١٧٤ .

[١٠] . المرجع السابق – ص : ١٧٦ .

أما المسألة الثانية فهي تخص اتخاذ تدابير معينة من قبل رئيس الجمهورية في غيبة مجلس الشعب . وفي ذلك تنص المادة (١٤٧) من دستور جمهورية مصر العربية : " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير معينة لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتُعرض في أول اجتماع له في حالة حل المجلس أو وقف جلساته ، فإذا لم تُعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون ما حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عُرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر . "

واضح من النص الدستوري أن التدابير التي يتخذها رئيس الجمهورية هي تدابير تتم في غيبة المجلس التشريعي وذلك إذا لم يكن منعقداً ، أو انتهي فصله التشريعي وستجرى انتخابات جديدة لمجلس جديد ، وسواء كان ذلك بانتهاء المدة الطبيعية وهي خمس سنوات أو حله قبل انتهاء هذه المدة . [11] وقد حدث حل لمجلس الشعب عندما طُعن في قانون مجلس الشعب لما تتضمنه من نظام الانتخاب بالتمثيل النسبي ، وقد بادر رئيس الجمهورية فطلب في استفتاء شعبي حل المجلس قبل صدور قرار المحكمة الدستورية بعدم دستورية نصوص التمثيل النسبي وتخصيص ثلاثين مقعداً للإناث .

---

[11] . انظر د . يحي الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – ص : ١٧٣ .

وفي حالة اتخاذ هذه التدابير يصدر رئيس الجمهورية قرارات لها قوة القانون ، ولا تبلغ مرتبة القانون الدستوري ، لذلك فيمكنها أن تعدل أحكام القانون القائم أو تلغيه أو تضيف إليه لكن لا يجوز أن تمس النصوص الدستورية بالإلغاء أو الإضافة أو التعديل . ويشير الدكتور يحي الجمل في هذا الصدد إلى نص في الدستور الكويتي يماثل نص الدستور المصري وما ورد فيه من ألا تكون تلك القرارات مخالفة للدستور .[١٢] ويقول الدكتور في هذا الصدد أنه اشتراط بديهي ذلك لأن ما لا يجوز للقانون لا يجوز للقرارات التي تعتبر في حكم القانون أو قوته .

وإذا أصدر رئيس الجمهورية هذه القرارات في غيبة مجلس الشعب فيجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب بعد خمسة عشرة يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً . أما إذا كان قد تم حله أو أوقفت جلساته فتعرض عليه في أول اجتماع له . وإذا لم تُعرض زال ما لها من أثر بأثر رجعي . والمجلس يملك في الحالتين أن يصدق على القرارات فيصبح لها مفعولها القانوني . وله أن يرفضها فيزول ما كان لها من أثر من تاريخ صدورها . ولكن النص يتوخى الحذر فقد يقدر أنه يجب تسوية آثار هذه القرارات بطريقة لا تضيع حقوق الملزمين بها ، فيصحح بعض الآثار أو يجعلها صحيحة في فترة نفاذها ويبطل ما بعد ذلك أو يصحح هذه الآثار لمدة معينة فقط .

---

[١٢] . المرجع السابق ص : ١٧٣ .

الاستفتاء الموضوعي

القضية الرابعة تتعلق بالاستفتاء الموضوعي ، وهو في حد ذاته عمل تشريعي لكن هذا التشريع لا يختص بمناقشته وصياغته ووضعه مجلس الشعب فيا عدا النصوص الدستورية المطلوب تعديلها ، إنما هو رئيس الجمهورية أو رئيس الدولة في جمهورية مصر العربية . ويحدث ذلك حينما تتعرض البلاد لخطر داهم فيضطر إلى اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهة الخطر ويستفتي الشعب فيما أتخذه من إجراءات . وقد نصت على ذلك المادة (٧٤) : " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر . ويوجه بياناً إلى الشعب ويجري الاستفتاء على ما أتخذه من إجراءات خلال ستين يوما من اتخاذها .

ولا يدخل في اختصاص مجلس الشعب اتخاذ مثل هذا الإجراء إنما الوحيد الذي يتخذ هذا الإجراء هو رئيس الجمهورية . أما الاستفتاءات الأخرى التي تجريها السلطة التنفيذية فهي استفتاءات شخصية تخص شخص رئيس الجمهورية للموافقة عليه أو عدم الموافقة أو رئيس الوزراء لاستمراره في الحكم أو عدم استمراره . (المادتان ٧٦ و ١٢٧) .فكأن الاستفتاء الموضوعي من اختصاص رئيس الدولة فيما عدا ما خص منها تعديل نصوص الدستور . فمثلاً إذا كان ذلك الخطر الداهم الذي يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري لاحظه مجلس الشعب فلا يجوز له أن يتخذ قرارات يلزم بها السلطة التنفيذية بتنفيذها لدرء هذا الخطر . الأمر منوط برئيس الجمهورية . ويعرض الدكتور يحي الجمل لبعض الأمثلة عن الحالات

الاستثنائية التي لا يمكن تداركها بالوسائل الدستورية الأخرى مثل حدوث عصيان بين قطاع عريض من قطاعات الشعب فألا يجوز لمجلس الشعب أن يتدخل في هذه الحالة ؟ .. لكن المثل الآخر وهو خروج المجلس النيابي عن اختصاصه كلية بأن يعلن النظام الملكي مثلاً فمثل هذا المثل لا يمكن تصور تدخل المجلس النيابي فيه لأن الخطر قادم منه .

هذا الخطر يقدره رئيس الجمهورية وفي مواجهته يتخذ ما يراه من إجراءات سريعة تتكافأ مع هذا الخطر ويؤدي إلى دفعه . [١٣] وبعد اتخاذ الإجراءات لدفع هذا الضرر يوجه رئيس الجمهورية بياناً إلى الشعب يبين فيه حدود ذلك الخطر الداهم وضرورة ما أتخذ من إجراءات . [١٤]

ويتم بعد ذلك استفتاء الشعب في هذا الشأن . ويحدث هذا الاستفتاء خلال ستين يوماً على الأكثر من اتخاذ الإجراءات . والشعب في هذه الحالة إما أن يوافق على ما اتخذ من إجراءات أو يرفض ذلك ويوقف نفاذ هذه الإجراءات من تاريخ رفض الشعب لها . والمادة (٧٤) من الدستور المصري منقولة من الدستور الفرنسي مع بعض التعديلات وقد خلت من الضمانات التي وضعها الدستور الفرنسي في المادة (١٦) منه .إذ يجب أن يتخذ الرئيس الفرنسي الإجراءات بعد أن يأخذ رأي رئيس المجلس الدستوري ورأي رئيس الوزراء وكل من رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ الفرنسيين . ويري الدكتور يحي الجمل أن اخذ الرأي ليس فيه إلزام على الرئيس الفرنسي إلا أن فيه نوعا من الضمان ونوعاً

---

[١٣] . الدكتور يحي الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية . ص : ١٦٢ .

[١٤] . الدكتور يحي الجمل ، المرجع السابق ، ص : ١٦٢ .

من الدعوة إلى التأني قبل اللجوء إلى هذه الرخصة الدستورية ، وفيه تخفيفاً للمسئولية عن رئيس الجمهورية أمام الرأي العام وأمام التاريخ أيضاً .[١٥] ويلاحظ أن الدستور الفرنسي صدر في عام ١٩٥٨ بينما الدستور المصري صدر في عام ١٩٧١ .

وهناك استفتاء موضوعي واحد لمجلس الشعب يطلبه عند تعديل نص في الدستور وافق عليه مجلس الشعب طبقاً للدستور . فإذا كان هناك طلب صادر من مجلس الشعب بشأن تعديل مادة أو أكثر في الدستور المصري فيجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . ويناقش المجلس مبدأ التعديل . وإذا وافق على المبدأ يناقش المواد المطلوب تعديلها بعد شهرين من تاريخ الموافقة فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس (وليس ثلثا عدد الحاضرين) عرض التعديل على الشعب لاستفتائه فيه . (راجع المادة ١٨٩ من الدستور) .[١٦]

---

[١٥] . المرجع السابق ، ص : ١٦٣ .

[١٦] يلاحظ أن هناك خطأ مطبعي في طبعتي الهيئة العامة لشئون المطابع (١٩٨٦ و ١٩٩٨) حيث جاء النص في ختام المادة (١٨٩) : " فإذا وافق على التعديل ثلث عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتائه فيه . " وصحتها ثلثا عدد أعضاء المجلس . وإلا لو كان الأمر كذلك كما يُستنتج من الخطأ لكان الدستور قد تغير بسهولة كله . ولكن هذا الخطأ المطبعي لم تقع فيه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب (طبعة ١٩٧٩) حينما نصت المادة ١٢١ في الفقرة الأخيرة منها : " ويتلى تقرير اللجنة بالمجلس قبل مناقشته ويصدر قرار المجلس بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء ، ويجري التصويت في هذه الحالة بالمناداة بالاسم " .

(٨)

الدستور .. النصوص والتطبيقات

طالب رئيس محكمة التمييز التركية بمزيد من الديمقراطية في تركيا معتبراً أن الدستور يجب أن يعدل في هذا الاتجاه قبل حلول القرن الواحد والعشرين ، وقال : إننا بحاجة إلى مزيد من الديمقراطية وإلى مزيد من المواطنين يفكرون من دون معوقات يفرضها القانون ، إن الديمقراطية لا يمكنها أن تقبل الممنوعات .[١] لكن كيف يتسنى تعديل الدستور في تركيا إذا كان المسئولون في السلطة أنفسهم لا يريدون هذا التعديل ؟ ..

القواعد الدستورية :

إن المناقشة الفلسفية التي كانت تدور في الماضي حول ما إذا كانت القواعد الدستورية قواعد غير قانونية ربما نتجت من إمكانية أن تُخالف تلك القواعد من خلال القيود التي ترد في القوانين ، ومن ثم تصبح هذه القواعد كأنها قواعد أخلاقية ، ونصوص يمكن التحايل عليها ، وليس هناك من يحول دون هذا التحايل ، وبذلك يفلت من يخالفها من العقاب .

إن المذهب الشكلي في القانون ينفي عن القواعد الدستورية بأنها قواعد قانونية على أساس أنها خالية من عنصر القهر والإجبار . ويقول الدكتور يحيى الجمل في هذا الصدد : " المدرسة الشكلية لا ترى القواعد الدستورية قواعد قانونية لأنه ينقصها عنصر الجزاء

---

[١] . جريدة الشرق الأوسط في ٧ / ٩ / ١٩٩٩ .

الذي تمسك به السلطة العامة ، إذ أن القانون الدستوري هو في الواقع خطاب السلطة للسلطة ، ولا يتصور أن يكون مصدره إرادة المكره نفسه " .

المذهب الموضوعي يؤكد أن القواعد الدستورية قواعد قانونية على أساس أن الناس والسلطة يلتزمون بها . يقول الدكتور يحيى الجمل في هذا الصدد : " ترى المدرسة الاجتماعية أن القواعد الدستورية هي قواعد قانونية ذلك لأن مخالفة القاعدة الدستورية يرتب أحياناً جزاء من قبل السلطة العامة ولكنه في حالات أخرى يتمثل في نوع من رد الفعل الاجتماعي العنيف الذي قد يصل إلى حد الثورة ضد مخالف القاعدة الدستورية " . [٢]

ولكن الآن يمكن القول إن القواعد الدستورية قواعد قانونية ، ولا يجوز لقانون أو لائحة أن تخالفها وإلا أوقفت المحكمة الدستورية العليا تطبيق القانون المخالف على الأقل من تاريخ الحكم بعدم دستوريته . هنا يمتنع على السلطة أو الأفراد أن يلتزموا بهذا القانون وعلى السلطة التي شرعته أن تقوم بتعديله ليتفق مع الدستور . ولولا هذه المحكمة الدستورية العليا لكانت القواعد الدستورية حبراً على ورق . وتنص المادة (٢٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا على أنه " يجوز للمحكمة في جميع الحالات أن تقضي بعدم دستورية أي نص في قانون أو لائحة يعرض لها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها ويتصل بالنزاع المطروح ... "

---

[٢] . د. يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية – دار النهضة العربية – ص ٢٣ – ٢٤

وتنص المادة (٤٩) في نفس القانون : " على أن يترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ... "

وهكذا أصبحت القواعد الدستورية قواعد قانونية لا يجوز لقانون أو لائحة مخالفتها وإلا أوقف القضاء الدستوري تطبيقهما وذلك في البلاد التي تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين . وعلى ذلك فلا محل لتشكيك العميد الدكتور / عثمان خليل عثمان في شأن اعتبار القواعد الدستورية قواعد قانونية نظراً لعدم توافر ركن الجزاء الذي هو لازم لاعتبار القاعدة قاعدة قانونية .[٣] ولعل تصريح العميد بذلك الرأي جاء على أساس أنه لم تكن هناك محاكم دستورية تحكم بوجوب إتباع القوانين الدستورية ، وفي ذلك يقول الدكتور يحيى الجمل : إن البلاد التي توجد فيها رقابة فعالة لدستورية القوانين فإن تصرف السلطة سواء أخذ صورة القانون أو صورة أدني منه ، يمكن أن يُطعن فيه بالبطلان أو أن يدفع بعد نفاذ المخالفة الدستورية ، وذلك نوع من الجزاء الأكيد عند مخالفة القاعدة الدستورية . كذلك ومن ناحية أخري فإن أجهزة السلطة العامة يُفترض من فيها أنه يراقب بعضها البعض من أجل تصحيح المخالفات الدستورية وتوقيع الجزاء بشأنها " .[٤]

---

[٣] . د. عثمان خليل عثمان : المبادئ الدستورية العامة ، القاهرة ، ١٩٥٦ ، ص ٨-٩ .

[٤] . د . يحيى الجمل : المرجع السابق ، ص ٢٦ .

تعديل الدساتير :

لكن هل يستطيع المسئولون في تركيا أو العسكريون القيام بتعديل الدستور لصالح الديمقراطية مما يؤدي إلى زوال سلطاتهم ؟ ..

لقد وضع العسكريون الدستور الأخير (١٩٨٢) في تركيا حتى يكون زمام الحكم في أيديهم ولا تحيد البلاد عن أفكار آتاتورك في الحكم ، فهل بسهولة يتنازلون عنه ؟ .. لقد كان وضعهم للدستور يدخل فيما يسمى الأسلوب غير الديمقراطي في إنشاء الدساتير ، إذ أن الحاكم لو قام بصياغة الدستور وأصدره ليكون ساري المفعول ، حتى لو تلاقت إرادته مع إرادة الأمة ، كان ذلك الأسلوب غير ديمقراطي . لأنه – كما يقول الدكتور شمس مرغني فيه انتقاص لإرادة الأمة ، التي يجب أن تقرر مصيرها بنفسها . أما إذا تدخلت الأمة في صياغة الدستور سواء كان ذلك عن طريق انتخاب هيئة تكون مهمتها وضع الدستور وإقراره ، أو بواسطة الاستفتاء الدستوري كان ذلك الأسلوب ديمقراطياً .°

والجدير بالذكر أن الدستور المصري الصادر في عام ١٩٧١ تم وضعه بمعرفة لجنة فنية وعُرض على الاستفتاء الشعبي .

لكن لا سبيل إلى تعديل الدستور في تركيا إلا إذا أراد المسئولون في تركيا ، وكيف لهم أن يفلتوا من تسلط العسكريون ؟ .. لذلك تبدو مناشدة القاضي بمحكمة التميز في

° . د. شمس مرغني علي : القانون الدستوري – عالم الكتب ، القاهرة ، ١٩٧٨ ، ص ٤٨ – ٤٩ .

تركيا سوف تتحول إلى هباء منثور ، ولم يذكر المسئولون أنهم بصدد النظر في ذلك الرأي المنادي بتعديل الدستور .

في الأمم الحديثة اصبح إعلان دستور جديد أو تعديل دستور قائم لا يتم بالأساليب غير الديمقراطية مثل المنحة ، وهي الطريقة التي يصدر بها دستور دولة من حاكم فرد تتركز في يده السلطة ، وهو يصدره تجنباً لثورة أو انقلاب ، في هذه الحالة يكون الدستور منحة من الحاكم . وعندما تتلاقى إرادة الأمة مع إرادة الحاكم على وثيقة معينة يقال حينئذ أنه حدث اتفاق بين الأمة والحاكم على الدستور مثل الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢ . [٦]

لكن في الوقت الحالي غالباً ما تنشأ الدساتير من خلال جمعية تأسيسية منتخبة ، أو عن طريق لجنة فنية منتخبة أو معينة ، وتُعرض الوثيقة التي تتوصل لها على الشعب لاستفتائه عليها . [٧]

لكن إذا أكتشف الشعب أو أكتشف البعض في تركيا أن الدستور غير ديمقراطي أو أن به نصوصاً تخالف القانون الطبيعي أو ما اتفق الفقهاء على مجافاته للقواعد المقبولة دستورياً أو كان مبنياً على نظريات بالية عفى عنها الزمن أو كان يرفع من قدر سلطة ويخفض من قدر أخرى أو أن به نصوصاً تحتاج إلى تعديل أو إعادة صياغة فما السبيل إلى التعديل ؟ ..

أقول إن من الصعب تعديل الدستور حتى لو تتضمن نصوصاً تبين إجراءات تعديله مادام الحاكم أو الحزب الحاكم أو المسئولون

---

[٦] د . شمس مرغني ، المرجع السابق ، ص ٥٠-٥٢ و د. يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٤٩ - ٥٨ .

[٧] . د . شمس مرغني ، المرجع السابق ، ص ٥٢- ٥٦ و د. يحي الجمل ، المرجع السابق ، ص ٥٤ - ٥٨ . .

عن التعديل غير موافقين على إجراء أي تعديلات . فمثلاً تم تعديل دستور جمهورية مصر العربية نظراً لأن الحاكم يريد ذلك فعدلت المادة (٥) الخاصة بتعدد الأحزاب والمادة (٧٧) الخاصة بمدة رئاسة الجمهورية ، وكذلك أضيف الباب السابع الخاص بمجلس الشورى وسلطة الصحافة إلى الدستور ، وتم استفتاء الشعب على هذه التعديلات طبقاً للدستور القائم .

تعديل الدستور المصري :

طريقة تعديل الدستور المصري الصادر في عام ١٩٧١ منصوص عليها في المادة (١٨٩) من ذلك الدستور . وهي تبيح طلب التعديل لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب وذلك بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور . وفي حالة إذا ما طلب مجلس الشعب ذلك فيجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . وتقر أغلبية الأعضاء مبدأ التعديل . ويوافق عليه ثلثا عدد أعضاء المجلس بعد مناقشته ، ثم يُعرض بعد ذلك على استفتاء شعبي . فإذا وافق الناخبون على التعديل اعتبر التعديل نافذاً من تاريخ أعلان نتيجة الاستفتاء . وعلى ذلك تنص المادة (١٨٩) :

" لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو اكثر من مواد الدستور . ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل . فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل . وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قرار بشأنه بأغلبية أعضائه فإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض . وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يناقش بعد

شهرين من تاريخ الموافقة المواد المطلوب تعديلها ، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عُرض على الشعب لاستفتائه في شأنه . فإذا ووفق على التعديل صار نافذا من تاريخ أعلان نتيجة الاستفتاء . " . ليس كافياً أن يطلب التعديل عضو أو اكثر إنما يجب أن يطلبه ثلث أعضاء المجلس . وليس كافياً أن توافق أغلبية عدد الحاضرين من الأعضاء عند مناقشة مبدأ التعديل ، إنما يجب أن توافق على المبدأ أغلبية أعضاء المجلس . وليس كافياً أن توافق على التعديل ثلثا الأعضاء الحاضرين من الأعضاء إنما يجب أن يوافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس ، ولذلك يعد دستور جمهورية مصر العربية من الدساتير الجامدة .

والجدير بالذكر أن الدساتير المرنة هي التي يمكن أن يتم تعديلها بالطريقة التي تُعدل بها القوانين العادية ، ويلاحظ أن الدساتير العرفية ، وهي التي لا تتضمن في وثيقة إنما يجري العرف على أتباعها هي دساتير مرنة بطبيعتها . ومن أمثلة الدساتير المرنة دستور بريطانيا ففيه جزء مدون وجزء آخر عرفي ، ويتم تعديله بالطرق العادية لتعديل القوانين .

وإذا كان من الممكن تعديل نص أو أكثر بالطريقة المنصوص عليها في الدستور نفسه ، فهل يمكن إتباع نفس الطريقة لإنشاء دستور جديد أي تعديل الدستور برمته ؟ .. هل تتبع نفس الإجراءات أم أن الوضع يحتاج إلى جمعية تأسيسية منتخبة لتضع ذلك الدستور . ومن ثم لا يجوز لمجلس الشعب في ذلك الوقت أن يتولى وضع دستور جديد للبلاد . الحقيقة أنه إزاء صمت الدستور لذلك نرى أن مجلس الشعب يختص بتعديل الدستور بأسره . وأن يعرض طلب التعديل طبقاً لنص المادة (١٨٩) السابق ذكرها . ثم تعرض التعديلات التي تمت المناقشة عليها والموافقة على الشعب

لاستفتائه فيها . بل يمكن لرئيس الجمهورية طبقاً لهذه المادة أن يطلب تعديل الدستور جذرياً ويناقش التعديل مجلس الشعب وقد يقره ثم يعرض على الشعب .

لكن هذا الرأي قد لا يروق بعض فقهاء القانون الدستوري حيث يقول الدكتور يحيى الجمل " إن الدساتير تنص على كيفية تعديلها جزئياً ، ولكنها لا تنص على كيفية إسقاطها وليس من الطبيعي أن تفعل ذلك " .[8] وليس من المعقول أن يطلب أعضاء مجلس الشعب تغيير الدستور كلياً أي إسقاطه ، إنما قد ينحصر الطلب في تعديل عدد غير قليل من نصوص الدستور .ويستطرد الدكتور يحيى الجمل قائلاً : " إن انتهاء حياة الدساتير قد يتم في هدوء وقد يكون نتيجة ثورة . وانتهاء حياة الدساتير في هدوء قد يتحقق عندما يكون الدستور مرناً تعدل قواعده بالقوانين العادية (لعله يقصد بالطرق العادية) وعندئذ قد ينتهي على مراحل دون عنف أو ضجة " . [9]

لكن كيف يمكن أن يطالب حاكم أو مسئولون بإسقاط الدستور بالطرق العادية كالمنحة أو الإنفاق أو جمعية تأسيسية منتخبة أو بتقديم مشروع للدستور وضعته لجنة فنية للاستفتاء العام . وهناك دستور قائم بالفعل ؟ ..

إن الأمر في هذه الحالة يحتاج إلى جرأة قد تعرض صاحبها للخطر أو الاتهام بالخيانة العظمى وهذه الجرأة قد تتوافر في حاكم لكن لا يمكن أن تتوافر في مسئولين ، فالوضع في هذه الحالة قد يبدو كالثورة . وعندئذ يكون التغيير شاملاً للدستور مثلما حدث بعد

---

[8] . د . يحيى الجمل ، المرجع السابق ، ص ٩٧ .

[9] . نفس الصفحة المرجع السابق .

ثورة أكتوبر ١٩١٧ في روسيا . أو بعد ثورة يوليو ١٩٥٢ في مصر .

اختلاف النصوص عن التطبيقات :

هناك من الدول تحكمها دساتير ذات نصوص رائعة ، لكن تطبيق هذه النصوص في الواقع العملي لا يحقق الهدف من هذه النصوص ، إنما هو مختلف كلياً عما تتضمنته النصوص . وهذه المشكلة لا تقتصر على الدول النامية إنما تمتد إلى الدول المتقدمة . وقد عرض الدكتور عبد الحميد متولي لهذه المشكلة في الدول النامية ، وبدأ المثل بتركيا ، تلك التي بدأنا بها هذا البحث . وقد أشار إلى أن مصطفى كمال آتاتورك قد وضع نظام حكومة الجمعية النيابية بحيث تحكم هذه الجمعية فهي التي تنتخب رئيس الجمهورية وهي التي تختار الوزراء الذين يسألون أمامها ، ولكن الواقع أن الحزب هو الذي يتولى الحكم ، فهو الذي يرشح المرشحين في الانتخابات ، ولا يفوز فيها إلا من هم أنصار آتاتورك .[١٠]

وعرض إلى اختلاف تطبيقات النصوص عن مضمونها في بعض الدول الأفريقية وبين أن ذلك الاختلاف يرجع إلى تلك الفلسفة السياسية التي تبناها بعض الزعماء الأفريقيين ، مما يعكس أثره على جدية وجود الحريات العامة ، والعمل على التضييق منها . وقد أدى النظام الدستوري والنظام الحزبي إلى تركيز سلطة الحكم في يد رئيس السلطة التنفيذية ورئيس الحزب معاً وهو رئيس

---

[١٠] . د . عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ١١٦- ١١٧ .

الدولة ، مما أدي إلى اتخاذ إجراءات استبدادية لا تستند إلى نص قانوني . وهي إجراءات – كما يقول الدكتور عبد الحميد متولي – لدعم سلطة الحكم وتصل في بعض الأحيان إلى إعدام الخصوم علناً أمام الجمهور .[11] ويضيف الدكتور عبد الحميد متولي إلى ذلك السبب سبباً آخر هو حالة التخلف التي تعيشها الدول الأفريقية ، وهي تجعل الحريات مفرغة من مضمونها ، وتجعل عناية الرؤساء بالواجبات أكثر من العناية بالحقوق ، فتصير الواجبات من الأمور المقدسة ، أما الحقوق فأمر مؤجل .[12] وهناك سبب ثالث لهذا الاختلاف بين النصوص وتطبيقاتها وهو تسيس القضاء ، ويُقصد به توجيه القضاء من قبل الساسة ، ومن ثم تصبح النتيجة معروفة فأحكام القضاء سوف تخالف ما تقضي به النصوص ، وسوف يتم تخريج النصوص بما يتفق مع الحكم السابق إملاؤه . وقد لا يصرح بذلك في الحياة الرسمية ولو أنه ثابت من الناحية العملية . وقد يرجع ذلك إلى ما تأخذ به بعض الدول الأفريقية من وحدة السلطة ، وهي تؤدي إلى طبع القضاء بالطابع السياسي .[13]

أما اختلاف النصوص عن الواقع العملي في الدول المتقدمة فقد أعطى الدكتور عبد الحميد متولي مثالين . المثال الأول في فرنسا ، حيث كان من المعروف نصاً أن الوزير الأول يوجه نشاط الحكومة لكن بعد أن أصبح اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب العام المباشر فقد أصبح ذلك الرئيس هو الرئيس الفعلي للسلطة التنفيذية .[14]

---

[11] . د. عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ؟،، ص ١١٨ – ١٢١ .

[12] المرجع السابق ، ص ١٢٢ .

[13] . المرجع السابق ، ص ١٠٨ – ١٠٩ .

[14] . المرجع السابق ، ص ٥٤ .

والمثال الثاني في الولايات المتحدة الأمريكية ، وهناك كان الدستور قد صيغ على أساس مبدأ الفصل بين السلطات ، فتحول الوضع إلى تعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . إذ أدى ظهور الأحزاب السياسية ، التي لم تكن في ذهن المشرع عند صياغة الدستور إلى أن يكون رئيس الجمهورية غالباً أحد زعماء الحزب الذي يحصل على الأغلبية في الكونجرس ، مما يقيم اتصالات وتعاوناً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . وقد استخدم رؤساء الجمهوريات الإجراء الخاص بتوجيه رسالة إلى الكونجرس لتوجيه عناية بموضوع هام معين بكثرة ، مما أدي إلى إمكانية اقتراح مشروعات القوانين . ويلاحظ أن كثيراً من الرسائل قد استطاع الرئيس أن يحمل الكونجرس على تنفيذها لكن هناك كثير من الرسائل أيضاً لم يستطع الرئيس إلى تنفيذها سبيلاً ، وذلك حينما تكون الأغلبية في الكونجرس لا تمثل الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس .[١٥] كذلك أدت ضرورات الحياة العملية ومقتضيات حسن سير المشروعات الحكومية إلى اتصال الحكومة بالكونجرس وذلك من خلال ما يُعرف باللجان البرلمانية .[١٦]

ومن التطورات التي حدثت في الدستور الأمريكي بما يخالف نصوصه أن سلطة رئيس الجمهورية رُجحت على السلطة التشريعية وذلك نتيجة ظروف وأحداث حدثت بعد وضع الدستور . فقد كان واضعو الدستور يهدفون إلى إقامة سلطة تنفيذية قوية وفي الوقت نفسه يريدون أن تكون هذه السلطة مقيدة . مما يحول دون استبدادها . غير أن ظهور الأحزاب السياسية كان له أثر كبير على

---

[١٥] . المرجع السابق ، ص ٢٧٤ - ٢٧٦ .

[١٦] . المرجع السابق ، ص . ٢٧٧

طريقة انتخاب الرئيس وعلى علاقة الرئيس بالسلطة التشريعية . إذ تحول الانتخاب غير المباشر الذي نص عليه الدستور إلى انتخاب مباشر . فكثيراً ما يؤدي هذا النوع من الانتخاب إلى تقوية سلطان الرئيس على غيره من السلطات . إذ يحدث أن يوجه الحزب صاحب الأغلبية في المندوبين الذين يُنتخبون في كل ولاية من أجل انتخاب الرئيس إلى اختيار الرئيس المقبل . واستطاع الرئيس عن طريق الرسائل التي يرسلها إلى الكونجرس ، أن يجعل أعضاء حزبه يتبنون المشروعات التي تتضمنها . وكان حق الاعتراض Veto الذي منحه الدستور للرئيس تأثير كبير على التشريع . فقد استعمل الرئيس هذا الحق بكثرة مما أدي إلى إيقاف كثير من التشريعات التي يوافق عليها الكونجرس . [١٧] وقد قوى سلطة الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية قيامه بتعيين أنصاره في وظائف الدولة على أساس أنهم ينتمون إلى الحزب الحاكم . كما أن العرف جرى على ألا يعترض مجلس الشيوخ على تعيين أحد الوزراء الذين يختارهم الرئيس . وقد تمكن الرؤساء في أمريكا من الحصول على تأييد الرأي العام مما زاد من نفوذهم على حساب أعضاء الكونجرس .[١٨] وقد قابل زيادة النفوذ للرئيس الأمريكي الذي تم الحد منه بعد واقعة وترجيت ضعف مجلس الشيوخ الأمريكي . وكان واضعو الدستور قد وضعوا النصوص لترجيح كفة مجلس الشيوخ . وقد أدي إلى ذلك عوامل مختلفة . فقد سبق القول إلى أن مجلس الشيوخ لم يعد يعترض على أشخاص الوزراء (السكرتيرين) . وصار الرئيس يجري المساومات مع ذلك

---

[١٧] . المرجع السابق ، ص ٢٨١ - ٢٨٢ .

[١٨] . المرجع السابق ، ص ٢٨٣ - ٢٨٥ .

المجلس من أجـل تعيين بعض كبار الموظفين . وضعفت سلطة المجلس وهو يباشر اختصاصه في رقابة السياسة الخارجية للرئيس وذلك من خلال قيام الرئيس بإرسال مبعوثين خصوصيين يقومون بإجراء مفاوضات تتطلبها المعاهدات . كما أنه تم الحد من موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين على المعاهدات ، وصارت تصدر في صورة قانون عادي بل جرى العرف على قيام الرئيس بإبرام ما يُعرف بالاتفاقات التنفيذية مستنداً إلى تفويض الكونجرس . وهذه الاتفاقات لا تختلف في جوهرها عن المعاهدات .[١٩]

ومن هذا يتضح أن العرف الدستوري لعب دوراً هاماً في اختلاف النصوص الواردة في الوثيقة الدستورية عن الواقع الفعلي عند تطبيق النصوص الدستورية في الدول المتقدمة .

معايير لصياغة النصوص :

ويثور السؤال حول معايير صياغة النصوص الدستورية التي يطالب البعض بتعديلها .وإذا رجعنا إلى رئيس محكمة التمييز في تركيا فقد أشار إلى الدستور التركي الحالي الذي صيغ بعد الانقلاب العسكري الذي قام به العسكريون الأتراك في عام ١٩٨٢ . بأنه موضع انتقادات عديدة خصوصاً في ما يتعلق بحقوق الإنسان وحرية التعبير . قال رئيس المحكمة العليا سامي سلجوق بمناسبة يوم العدل التركي : إن في تركيا دولة لها دستور ، ولكنها ليست دستورية . يجب أن تكون محايدة بالنسبة إلى الآراء والأفكار المطروحة فيها وألا تسعى لأن تحمل الناس على التفكير مثلما تريد وليس مثلما يريدون . ومن كلماته أيضاً : إن تركيا لن تستطيع

---

[١٩] . المرجع السابق ، ص ٢٨٦ - ٢٨٧ .

ولوج القرن المقبل بدستور ١٩٨٢ الذي وضعته الطغمة العسكرية الحاكمة آنذاك موضحاً أن الدول تمارس بموجبه ديمقراطية بشكل ناقص معلناً أن الشعب الذي ناضل ضد الطغيان لا يرضى بهذه الديمقراطية .[٢٠]

وتقودنا هذه الخطبة إلى البحث عن معايير صياغة النصوص الدستورية ، ونعتقد أنها المعايير الآتية :

* أن لا يتضمن الدستور مذهباً للدولة سياسياً أو اقتصادياً . والواقع أن المذهب يمكن أن يتعدل بمرور الأيام ، والشعب هو الذي يقرر في كل وقت قبول أي مذهب أو رفضه . والواقع أنه لا يجوز أن يتضمن الدستور النظام السياسي أو الاقتصادي للبلاد لأن ذلك النظام يتغير وليس مقدساً لا يجوز الخروج عليه .

* هناك نصوص يعرفها فقهاء القانون الدستوري لا يجوز إدراجها في الدستور ويمكن أن تعالجها القوانين العادية ، وهي تضاف إلى الوثيقة الدستورية من أجل إضفاء حصانة معينة عليها . مثل هذه النصوص يجب استبعادها من الدساتير . ويمكن إذا كان الحكم متمسكاً بها أن يدرجها في قوانين عادية يكون من الممكن إلغاؤها فيما بعد حينما تتضح عدم الحاجة إليها .

* إعادة النظر في الصياغات المختلفة للنصوص الدستورية بما يزيل الاختلاف والغموض والإبهام خاصة ما يتعلق منها بالحقوق والحريات العامة.

* حذف الطابع الإنشائي لبعض النصوص والاكتفاء بتحديد المبدأ والهدف وترك الوسائل للقوانين العادية .

---

[٢٠] . جريدة الشرق الأوسط ، في ٨ / ٩ / ١٩٩٩ .

* إعادة النظر في القواعد الخاصة بنظام الحكم بما يقيم التوازن بين السلطات العامة المختلفة وبما لا يسمح بأن تجور سلطة على أخرى أو تتمكن من قيامها بوظيفة سلطة أخرى دون مقتض .
* إعادة النظر في النصوص الدستورية بما يحقق مبدأ التعاون بين السلطات واستقلال كل سلطة عن الأخرى وعدم الجمع بين أكثر من سلطة في وقت واحد أو قيام سلطة بعمل سلطة أخرى .
* إلغاء المواد التي تتعارض مع النظم الانتخابية مثل تحديد مقاعد لفئات معينة من أصحاب الحقوق السياسية أو حفظ وظائف للعاملين في الحكومة وفي القطاع العام يعود إليها أصحابها بعد انتهاء ولاياتهم أو الجمع بين مسئولية السلطة ومسئوليات في الوظائف العامة .
* إلغاء النصوص المتعلقة بأجهزة لا سلطات لها ويمكن أن تُشكل طبقاً للقوانين العادية .
* مرونة الدستور بحيث يمكن تعديله بموافقة أغلبية عدد الأعضاء في المجلس التشريعي ،وبذلك يتميز عن القوانين العادية التي يكفي فيها موافقة أغلبية عدد الحاضرين من الأعضاء .

(٩)

الرقابة السياسية .. تقييم واقتراحات

مستويات الجماهير التعليمية مختلفة . تبدأ من مستوى الأميين وتنتهي إلى مستوى الجامعيين . وإذا كان الأمي يمكنه أن يفرق بين أقدار الناس ، فيقول هذا صالح وذاك طالح وهذا يمكن أن يفيد بلده وذلك يمكن أن يضرها ، لكنه لا يستطيع أن يصيغ قاعدة قانونية . وأشك فيمن يستطيع القراءة والكتابة أن يصيغ هذه القاعدة . ربما لو كان أكمل تعليمه الأساس ولديه خبرة في الحياة أن يتذوق صياغة هذه القاعدة ويستسيغ رضا الناس عنها . لكن هل من الممكن لهذا الشخص أن يراقب جهازاً حكومياً ويعرف ما إذا كان يعمل وفق القانون والصالح العام ؟ .. لا أعتقد . يجب أن يكون الشخص قد بلغ مستوى دراسي عال نوعاً مثل الثانوية العامة أو ما يعادلها ، وأن يكون له سبق في التعامل مع الأجهزة الحكومية سواء باعتباره صاحب عمل أو يعمل لحساب نفسه أو عاملاً. حينئذ يمكنه أن يتعامل مع الأجهزة المختلفة ويستطيع أن يفهم كيف يعمل الجهاز وما إذا كان عمله مفيداً للصالح العام أم أن الجهاز يهدر هذا الصالح سواء بالإنفاق الذي ليس له ثمرة . أو إدراك التحايل على القانون في الجهاز أوأساليب التكاسل في أداء الخدمة . أما هؤلاء الذين لم يتعاملوا مع الأجهزة الحكومية من قريب أو بعيد فلا يمكنهم أن يراقبوا أعمالها وهؤلاء مثل الزاهدين في العمل أو ربات البيوت . من أجل ذلك يمكن أن نقول إن المشرعين للقوانين لا بد أن يختلفوا عن المراقبين لتنفيذ القوانين . يجب أن يكون الأواخر أكثر علماً وخبرة من الأوائل . من أجل ذلك بدا لنا أن تنسلخ سلطة

الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية عن سلطة تشريع القوانين . وحتى يتفرغ أعضاء سلطة التشريع لأعمالهم ولا ينشغلون بأعمال الرقابة . ويركزون أذهانهم في صقل التشريعات المعروضة عليهم والنظر في دستوريتها ولا يتطلعون إلى مراقبة أحوال الحكومة . وهكذا تستقل سلطة التشريع عن سلطة الرقابة على التنفيذ . ولا بأس أن تعمل تحت لوائها أنواع الرقابة الأخرى مثل المحاسبية – المالية – الإدارية – العمالية – الجنائية .

هذه السلطة الجديدة تتميز عن السلطات الأخرى وتستقل عنها . وتكون قمتها الرقابة السياسة ذات أعضاء منتخبين من الشعب مثل أعضاء السلطة التشريعية . وتكون رؤوس فروعها معينة من قبل سلطة الرقابة السياسية .

شروط عضوية المراقب السياسي :

يحدد القانون الأساسي عدد الأعضاء في هذه السلطة الجديدة ، ويحدد أيضاً شروط العضوية فيها ، ونقترح أن تكون كالآتي :

١ – أن يكون العضو متمتعاً بحقوقه السياسية والمدنية .

٢ – أن يكون حاصلاً على الشهادة الثانوية على الأقل أو ما يعادلها كالثانويات الفنية .

٣ – أن يكون عاملاً نشيطا في المجتمع . ليس زاهداً في العمل يتلقى إيرادات من عقارات أو أراض زراعية أو سندات أو أسهم وهو جالس في بيته أو ناديه . أو ربة بيت لا تقوم إلا بالأعمال الخاصة بالطبخ والمسح والكنس أو الأشراف على هذه الأعمال المنزلية . أو يكون طالباً لا يزال يدرس في الجامعة أو حتى الدراسات العليا ولم يعمل أو لا زال متعطلاً عن العمل . ولكن من الممكن أن يكون صاحب عمل أو يعمل لحساب نفسه أو عاملاً في

أي من القطاعات : الحكومية - العامة والخاصة . وأن يكون قد استغرق في عمله زهاء خمس سنوات متصلة أو عشر سنوات غير متصلة .

٤ - ألا يكون مداناً في جريمة مخلة بالشرف والأمانة كخيانة الأمانة أو الإفلاس .

٥ - ألا يكون مختلاً عقلياً كالمجنون والسفيه ومحجوراً عليه بحكم قضائي .

إذا توافرت هذه الشروط في شخص ما من مواطني البلاد جاز له التقدم للترشيح في أحد الدوائر الانتخابية . وإذا اختاره الشعب أو أصحاب الحقوق السياسية صار عضواً في مجلس الرقابة السياسية .

اختصاصات المجلس :

يختص المجلس بالرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية ، أي مراقبة عمل الوزراء ، وله في سبيل ذلك أن يتخذ من الوسائل ما يراقب به هذه الأعمال ، بهدف تحقيق رخاء المواطنين والصالح العام .

كانت الآليات القديمة التي تتوسل بها الرقابة السياسية على أعمال الحكومة تنحصر في الأسئلة والاستجوابات والتحقيقات وما شابهها . مثل طلب المناقشة أو طلبات الإحاطة . ونتناول هذه الوسائل بالعرض والتقييم فيما يلي :

١ - السؤال :

نصت المادة ١٢٤ : من دستور جمهورية مصر العربية على أن : " لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في

أي موضوع يدخل في اختصاصهم . وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو من ينيبونهم الإجابة على أسئلة الأعضاء . ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت ولا يجوز في نفس الجلسة تحويله إلى استجواب " . فالسؤال إذاً يهدف إلى الحصول على معلومات أو إجبار الحكومة على اتخاذ إجراء معين .[1]

والمادة (١٨٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري تنص على أن " لكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم أو غيرهم من أعضاء الحكومة أسئلة في شأن من الشئون التي تدخل في اختصاصهم وذلك للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو أو للتحقق من حصول واقعة وصل علمه إليها أو الوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور . وتكون الإجابة عن الأسئلة شفاهة في الجلسة ما لم تكن من الأسئلة التي يجاب عنها كتابة وفقاً لأحكام هذه اللائحة .

والمادة (١٨٢) تنص على أن تكون الإجابة كتابة عن الأسئلة في الأحوال الآتية :

(أولا) إذا طلب العضو ذلك .

(ثانيا) إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة .

(ثالثاً) إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقتضي إجابة من الوزير المختص .

(رابعاً) إذا وجه السؤال فيما بين أدوار الانعقاد .

---

[1] . د . إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ ص ٤٢ .

(خامساً) الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد .

وتنشر الأسئلة المنصوص عليها في البنود السابقة والإجابة عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس .

والسؤال كما هو معروف حق شخصي بين عضو البرلمان السائل والوزير المسئول . وتظهر هذه العلاقة من خلال إمكانية أن يسحب العضو سؤاله في أي وقت ، ويسقط السؤال بمجرد سحبه .[٢] غير أن هذا الرأي وهو رأي كثير من الفقهاء ، يتعارض حالياً مع ما نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب من أن : " مع ذلك فلرئيس المجلس إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة أن يأذن – حسب تقديره – لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر إبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على إجابة الوزير " . (المادة ١٨٨ الفقرة الثانية من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري) .

وإذا ما أجاب الوزير أو المسئول على السؤال وعقب العضو أو لم يعقب ينتهي السؤال . وهكذا قد يصل العضو إلى معلومات وحقائق طلبها ، أو سمع رأي الوزير في موقف معين وموافقته أو رفضه على اتخاذ إجراء معين أو الامتناع عنه . وقد يثور السؤال الآن : لم إذاً شغل السائل المجلس بسؤاله وينتهي السؤال بالإجابة عليه (أياً كانت الإجابة) والتعقيب عليه (أياً كان التعقيب) . لم لا تتحول كل الأسئلة إلى أسئلة مكتوبة ، تتلقى إجابات مكتوبة من المسئولين (رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم)

---

[٢] . د . سليمان محمد الطماوي : الوجيز في نظم الإدارة ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٢ ، ص ٢٢٣ .

بدلاً من شغل وقت المجلس بإلقاء الأسئلة والإجابات عليها . على أن تطبع الأسئلة وإجاباتها وتوزع على الأعضاء وبذلك يكون هناك وقت كبير تم اختصاره . إن السؤال المكتوب ذو الإجابة المكتوبة يهدف إلى رقابة النشاط الحكومي والاستعلام عن الشئون الخارجية - كما جاء في كتب الفقه الفرنسي - وقد لاقى ذلك السؤال استجابة من أعضاء المجلسين . وأصبح يمثل وظيفة نافعة في استمرار العلاقات بين السلطة التنفيذية والبرلمان ، غير أن وظيفته الأساسية وهي رقابة النشاط الحكومي أصبحت غير قائمة في نظر بعض الفقهاء .[٣] مع أنه في رأي آخر حقق السؤال المكتوب الغاية منه باعتباره استعلام عن الشئون المحلية والشئون الخارجية وكثير من الحوادث الداخلية والخارجية الهامة تجد صداها في السؤال المكتوب .[٤]

ونرى أن السؤال المكتوب أكثر اختصاراً للوقت ، وفيه تخليص للمجالس الرقابية من عهد الخطابة والعبارات الرنانة الخالية من المعنى ، ومادام أن كل الأعضاء سيعلمون بالإجابة الخاصة به ، فهو مفضل على السؤال الشفوي الذي يجب إلغاؤه .

٢ - طلبات الإحاطة :

تنص المادة (١٩٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على هذا الإجراء بالنص على أن : " لكل عضو أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة بأمر له أهمية عامة

---

[3]Ameller ,Michel : Les Question Instrument du Controle Parlementaire , Librarie Generale de Driot Parlementaireet Jurespuredence , Paris , 1964 , P .91

[4]. Op. cite , P. 98.

عاجلة ويكون داخلاً في اختصاصه من يوجه إليه " . وهو أشبه بما يسمي السؤال المستعجل في النظام الدستوري البريطاني .

وطلب الإحاطة يمكن أن يحفظ بمعرفة مكتب مجلس الشعب لعدم توافر الشروط أو يتحول إلى سؤال يجاب عنه كتابة إلى السائل مع إخطار العضو كتابة بما تقرر . ولكن يجوز للعضو أن يعترض على ذلك ، ويرفع الأمر كتابة إلى رئيس المجلس خلال أسبوع من تاريخ الإخطار ، ويعرض الرئيس اعتراض العضو على اللجنة العامة في أول اجتماع لها .

وطلب الإحاطة ليس إلا وسيلة للحصول على معلومات عن أمر عاجل له أهمية عامة . وإذا تمت إحاطة العضو بالإجابة فلا أثر له بعد ذلك . فهو لا يمكّن العضو من تحريك المسئولية الوزارية مثلما الحال في الاستجواب .

٣ - الاستجواب :

اختفت من الفقه الفرنسي الشروح الخاصة باستجواب أعضاء الحكومة من قبل أعضاء الجمعية الوطنية . وذلك لإلغاء الدستور الصادر في عام ١٩٥٨ لهذه الوسيلة في الرقابة السياسية . ومثل هذا الإجراء غير موجود في بريطانيا ، وإن كان يوجد إجراء شبيه به يسمي الاقتراح بالتأجيل Motion for Adjournment ولا يوجد هذا الإجراء في النظام الرئاسي لأن الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في ذلك النظام رقابة غير مباشرة إذ هناك فصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ومن ثم لا يتصور أن يستجوب عضو المجلس التشريعي عضواً في الحكومة .

أما في مصر فلا يزال الاستجواب قائما بها بنص الدستور . حيث تنص المادة (١٢٤) على أن " لكل عضو من أعضاء

مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصهم . وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة . "

ويرى الفقهاء أن الاستجواب هو محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشئون العامة . [٥] أو في رأي آخر أنه محاسبة الوزراء أو أحد الوزراء على تصرف من التصرفات العامة ، ويجوز لسائر الأعضاء الاشتراك فيه .[٦]

ويري الدكتور محمد سعد أبو عامود أنه يعني توجيه اتهام بالتقصير لوزير من أعضاء الحكومة أو للحكومة ككل في القيام بعمل أو أداء مهمة معينة أو عدم الوفاء بالتزامات محددة ومقررة كان على الحكومة الالتزام بها . [٧]

ونعتقد أن الاستجواب يحتوي على ثلاث عناصر رئيسية هي توجيه اتهام بالتقصير ثم مناقشة الاتهام مع الحكومة أو الوزير المختص مناقشة جماعية والمحاسبة أثناء المناقشة . ومن غير هذه العناصر الثلاث يتحول الاستجواب إلى إجراء آخر كالمناقشة فهو

---

[٥] د. عثمان خليل عثمان : النظام الدستوري المصري ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٦ ، ص ٢٣٩ .

[٦] د .محسن خليل : النظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف بالإسكندرية ، ١٩٥٩ ، ص ٤٣٣ .

[٧] د. محمد سعد أبو عامود : الاستجواب ، قضايا برلمانية ، العدد الرابع والعشرون مارس ١٩٩٩ ، ص ١٣ .

المناقشة

إذاً اتهام للحكومة أو أحد الوزراء تجـرى فيـه مناقشـة ذلـك الاتهـام بهدف إثبات تقصير أو إهمال المسئول عن وضع معين من أوضاع وزارتـه ، وتجـري المناقشـة وتقصـي الحقـائق بيـن العضـو مقـدم الاستجواب وبين الوزير الموجه إليه الاستجواب ويشترك الأعضاء في المناقشة .وتتـم المحاسبة مـن خـلال المناقشـة . لكـن ليـس مـن عناصر الاستجواب إثبـات المسـئولية السياسـية لأن تلـك المسـئولية تثبت نتيجة استطلاع آراء الأعضـاء فيهـا ويتطلـب الوضـع موافقـة الأغلبية على إدانة الحكومة أو الوزير .

ونظراً لأن تحريك الاستجواب في المجلس التشريعي يؤدي إلـى تحريك المسئولية السياسية ، لذلك تعمل الحكومات على الحد منه . وهو ليس مثل السؤال يمثل حقاً شخصياً للسائل ، يمكـن أن يسـحبه لو أراد ، إنما الاستجواب حق للمجلـس التشـريعي ككـل ، فـالعضو حينما يتقدم باستجوابه يصبح لكل عضو أن يبـادر بمناقشـة الوزيـر أو المسئول عن الـرد علـى الاستجواب . فالأعضـاء يتدخلـون فـي المناقشة مثل مقدم الاستجواب . وقد كان النظام يجري في الدساتير السـابقة علـى دسـتور ١٩٧١ أنـه إذا تنـازل المسـتجوب عـن استجوابه ، وتمسك به آخرون من الأعضاء ، اسـتمرت المناقشـة . لكن لائحة مجلس الشعب تنص فـي المـادة (٢٠٦) منهـا علـى أن للمسـتجوب الحـق فـي استرداد اسـتجوابه فـي أي وقـت إمـا بطلـب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة . وفي هذه الحالـة يُستبعد من جدول الأعمـال ولا ينظـر المجلـس فيـه . وهكـذا يكـون على العضو الذي يتبنى الاستجواب أن يقدمه من جديد .[٨]

---

[٨] د . إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ٩٧ .

يمكن أن يترتب على الاستجواب سحب الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء ، لذلك فهو يعد من أخطر طرق الرقابة . وكم اهتزت حكومات وسقطت في فرنسا خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة بها من جراء ذلك الاستجواب ! .

كانت هناك استجوابات قبل ثورة ١٩٥٢ في مصر ، وفي العهد الساداتي (كما يقول الدكتور محمد سعد أبو عامود) كانت لها آثار إيجابية واضحة على قيام البرلمان بدوره الرقابي ، أو تحسين أداء الحكومة . ولو أنها لم تبلغ مرحلة طرح الثقة بالوزير المختص أو بالحكومة .[٩] وكانت في بعض الأحيان تتمخض عن شكر الحكومة على ما بذلته من مجهود أو على الأقل الانتقال إلى جدول الأعمال .

يوجه الدكتور محمد سعد أبو عامود انتقادات بشأن ممارسة الاستجواب في الدورة البرلمانية الأخيرة في مصر . ويرى أن مجلس الشعب لم يلتزم بإتباع الإجراءات المحددة لمناقشة الاستجواب في المجلس ، وهي في رأيه سابقة خطيرة لا يجوز تكرارها . إذ أن اتجاه رئاسة المجلس إلى ضم الاستجوابات بهذه الصورة يمثل في واقع الأمر تنازلاً من جانب السلطة التشريعية عن حق من حقوقها ، وهو تنازل غير مرغوب فيه . ويرى أن ذلك يعود إلى ما للحكومة من أغلبية برلمانية كبيرة ، غير أن ذلك لا يحول دون حق البرلمان من القيام بواجبه ووظيفته الرقابية . ويرى أن مناقشة الاستجوابات بهذه السرعة لم يتح لمقدم الاستجواب الفرصة في تحديث المعلومات التي استند إليها ، كما

---

[٩] د . محمد سعد أبو عامود ، المرجع السابق ، ص ١٤) .

أنهـا لـم توفـر الوقـت الكـافي لعـرض الموضـوع بالتفـاصيل المطلوبة .[10]

أضف إلى ذلك أن الاستجواب صار لا يُناقش إلا مرة في الشهر بناء على موافقة مجلس الشعب .[11]

كما أن العمل درج في مصر على مناقشة الاستجوابات ثم قفل باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمـال . بل كان الاستجواب يوصف بأنه ساذج ثم يوجه الشكر إلى الوزير المستجوب أو الحكومة .

ويلاحظ أن الاستجوابات لا تناقش إلا بعد تقديم الحكومة برنامجها أمام مجلس الشعب . وعادة ما تقدم الحكومة برنامجها بعد ثلاثة شهور من افتتاح الفصل التشريعي . أي لا يبقى إلا ثلاثة شهور أخرى للمجلس للقيام بالرقابة البرلمانية فيها .

ومن هذا يتضح أن لا فائدة من الاستجواب ما دام لن يتمخض العمل الرقابي إلا عن استجواب واحد في الشهر وسوف ينتهي إلى جدول الأعمال أو شكر الحكومة على ما بذلته من مجهودات . كما أنه لن يحرك المسئولية الوزارية للحكومة أو مسئولية الوزراء . غير أن في بعض الأحيان يتمخض عن توصيات يوصي بها المستجوب أو أعضاء المجلس لتأخذ بها الحكومة وقد تقوم الحكومة بتنفيذها أو لا تلتزم بها . لكن ليس معني ذلك أن الفائدة غير قائمة فالمناقشات تكشف حقائق كثيرة أمام أعضاء المجلس وأمام الرأي العام المتابع لأعمال المجلس والحكومة وقد تؤثر فيما بعد في الانتخابات واختيار الوزراء .

---

[10] د . محمد سعد أبو عامود ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

[11] جريدة الأهرام في ٢٠ / ١١ / ١٩٩٨ .

٤ – طلبات المناقشة :

نصت المادة (١٢٩) من الدستور المصري على أنه يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه . . وهكذا رددت المادة ٢٠٥ من اللائحة الداخلية نفس النص فيها وطلب المناقشة يشبه الاستجواب ، لكنه يختلف عنه أنه لا يؤدي إلى تحريك المسئولية السياسية . وينتهي بجواز أن يقترح رئيس المجلس إحالة الاقتراحات المقدمة بشان المناقشة إلى إحدى اللجان لتقديم تقرير عنها قبل أخذ الرأي عليها (المادة ٢٠٥) . مثلما يحدث مع الاستجواب .

٥ – الاقتراحات برغبة أو بقرار :

لكل عضو أن يقدم اقتراحات برغبة تتعلق بمصلحة عامة ليبديها المجلس للحكومة أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه . فقد نصت المادة (١٣٠) من الدستور على أن " لأعضاء مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء " . ونعتقد أن هذه الاقتراحات لا يجوز أن تكون من ضمن وسائل الرقابة السياسية كما نصت المادة ٢١٢ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب . فهنا لا يحدث أي نوع من الرقابة ، فالرقابة في جوهرها هو تقصي لحقائق موضوع معين وليس إملاء رغبة أو اقتراح قرار . لا مانع أن تتمخض عن توصيات لكن هذه التوصيات ليست هي العملية الرقابية إنما هي نتيجة لها .

٦ - لجان التحقيق :

تعد بريطانيا أسبق الدول في تشكيل لجان التحقيق السياسي ، إذ تشكلت أولى اللجان في سنة ١٦٨٩ لمراقبة أجهزة الحكومة وقد كانت لجان التحقيق في بداية تشكيلها غير ذات فاعلية ، ثم أسندت لها اختصاصات جديدة جعلتها ذات مكانة مرموقة في الرقابة السياسية مثل إمكان توجيه القسم وسماع الشهود ومناقشتهم . ولا يترتب على ممارسة الرقابة السياسية لهذه الجان التدخل المباشر في النشاط التنفيذي ويترتب على تقارير اللجان مسئولية الوزير السياسية في بعض الأحيان ، فيستقيل الوزير أو يقال ، وتتغير سياسة الوزارة بالتالي .

ولا يجوز الخلط بين التحقيق الجنائي مع الوزراء والتحقيق السياسي معهم عن أوضاع في السلطة التنفيذية غير مقبولة . فالأول يتعلق بجرائم جنائية . أما الثاني فهو يتعلق بمخالفات سياسية . الأول قد يترتب عليه الحكم بالسجن . والثاني قد يترتب عليه العزل السياسي .

كما لا يجوز الخلط بين التحقيق التشريعي والتحقيق السياسي . الأول يهدف إلى سماع المواطنين عند وضع قواعد سليمة بشأن أوضاع معينة في الزراعة أو الصناعة أو التجارة أو شئون المال أو الخدمات . والثاني يهدف إلى تقصي الحقائق عن أوضاع معينة في مرفق عام . وقد وضعت اللائحة الداخلية لمجلس الشعب لجان تقصي الحقائق كوسيلة من وسائل الرقابة السياسية ، وأضافت إليها لجان الاستطلاع والمواجهة . وقد حددت المادة ٢٢٤ من اللائحة بأن اجتماع لجان الاستطلاع والمواجهة يكون بمناسبة بحثها لمشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون أو بمناسبة دراسة لأحد الموضوعات العامة المهمة الموكولة إلى اللجنة . وهذه أعمال

تحضيرية من أعمال التشريع ومن ثم لا يجوز أن تضاف إلى وسائل الرقابة إنما إلى وسائل صياغة التشريع . وقد رددت المادة (٢١٨) بعض ما جاء في الدستور في المادة (١٣١) الخاصة بلجان التحقيق إذ نصت على أن : " لمجلس الشعب أن يكون لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة ، وذلك من أجل تقصي الحقائق وابلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة . واللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله ، وعلى جميع الجهات التنفيذية والإدارية أن تستجيب إلى طلبها وان تضع تحت تصرفها لهذا الغرض ما تطلبه من وثائق ومستندات وغير ذلك " .

وقد نصت المادة (٢١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري على أن : " للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانه النوعية تقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة ، أو فحص أحوال إحدى المصالح العامة أو الهيئات العامة أو إحدى وحدات الحكم المحلي أو القطاع العام أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس . وذلك لتقصي الحقيقة عن الأحوال والأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها . أو لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة وكذلك التحقق من مدى التزام أي من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطة أو بالموازنة العامة للدولة " .

وإزاء حساسية الحكومات للرقابة والمتابعة الميدانية لأعمالها وشعورها أن البرلمان يتدخل في أداء وظيفتها كلما قامت إحدى لجان التحقيق بأداء مهمتها الموكولة إليها ، عملت الحكومات المختلفة على الحد من نفوذ لجان التحقيق أو إفشال مهمتها . وتتدخل الأغلبية المساندة للحكومة في سبيل الوصول إلى هذا الغرض لذلك تعمل المجالس التشريعية نفسها على الحد من فاعلية لجان التحقيق أو الحد من تأليفها أصلاً . ولكن ذلك لا يمنع أن بعض الحكومات ترحب بالتحقيق والاقتراحات التي تتوصل إليها اللجان ، بل وتتعاون مع لجان التحقيق إلى أقصى درجات التعاون ، حتى تتمكن من علاج الأوضاع السيئة الموجودة في مرفق من المرافق العامة .[١٢]

وهناك في بريطانيا تعاون وثيق بين لجان التحقيق وبين الحكومة انعكاساً لمزيد من الإجراءات الديمقراطية المطلوبة والرغبة في أداء ما يتفق والصالح العام . وقد تعالت اللجان عن الأمور المثيرة والحزازات الحزبية ، وكان هدفها إيجاد الوسائل الفعالة في الرقابة العامة على القطاع الاقتصادي .[١٣]

غير أن الوضع في فرنسا أختلف عن بريطانيا ، حيث ورثت الجمهورية الخامسة عداء الحكومة إلى لجان التحقيق ، فوُضعت الإجراءات بحيث أدت إلى تقييد لجان التحقيق وجعلتها غير ذات أثر حتى لا تحدث أزمات أو يحدث عدم استقرار سياسي . وصارت الأغلبية تتدخل في التقرير الخاص بلجنة التحقيق من

---

[١٢] د. إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ١٤٤ .

[13] Richards , Peter , Honorable Members , A Study of Britich Backbenchers , Faber &Faber ,ltd Second Edition , London , 1963 . p126 .

خــلال الحكومــة ، ولا تنتهــي المناقشــة إلــى نتــائج سياســية معينة .[١٤] وقد أقتصر الحق في التحقيق على الجمعية الوطنيــة دون مجلس الشيوخ الفرنسي . وقد تم تنظيم ذلك الحق من خلال اختيـار أعضــاء اللجـان بالأغلبيـة المطلقـة بـدلاً مـن الأغلبيـة النسـبية ممــا يصفي كل معارضة يمكـن أن تنشأ داخـل اللجـان . وقُصـرت مـدة عمل اللجان مما يفوت الفرصــة فـي رقابـة نافعـة . وكذلـك اشـترط القرار التنظيمي للجان التحقيق ألا يباشـر التحقيـق فـي حالـة وجـود قضية تختص بموضوع التحقيق أمام القضاء . أضف إلـى ذلـك مـا يجب أن يحيط عمل اللجان من سرية [١٥]. ويلاحـظ أن الجمعيـة الوطنية في فرنسا تلجأ إلى التحقيـق فـي حـالات قليلـة . وقـد أقلـع مجلس الشعب المصري عن تشكيل لجان التحقيق . ولا يُنشر عنهـا أخبار في الصحف إلا نادراً .

هـذه هـي أغلـب وسـائل الرقابـة السياسـية علـى أعمـال السـلطة التنفيذيـة . أمـا مـا ورد فـي اللائحـة التنفيذيـة لمجلس الشـعب مـن وسائل أخرى مثل العرائض والشكاوى ، فإننا نـرى أن هـذه ليسـت من أساليب الرقابة السياسية لأعضاء مجلس الشعب ، إنما هي مـن أساليب الرقابة السياسية للمواطنين من خلال مجلـس الشـعب . أمـا مسألة سحب الثقة برئيس مجلس الـوزراء أو الـوزراء فهـذه ليسـت من أساليب الرقابة إنما هي من آثار الرقابة السياسية ، إذ أنهـا حكـم يصدره مجلس الشعب بشأن رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء .

---

[14]Lavoroff , Dimitri -Georges , Les Systemes Politiques Francais , Dalloz , 1976 , p 292 .

[15]Op. cite , P 292 .

اقتراحات :

إن الدول وهي على أعتاب القرن الحادي والعشرين لا يجوز أن تتجمد ولا تحاول تطوير الموروثات لها . إنما يجب أن تقوم بتطوير الأدوات التي تستعملها المؤسسات الدستورية في سبيل أداء العمل بشكل أفضل وبما يكون له من فاعلية . ومن المؤسسات القائمة المجلس التشريعي . وهو مجلس يعمل بوظيفتين في وقت واحد ، والمبدأ السليم يقتضي أن تستقل وظيفة عن الأخرى ، لأن الوظيفتين يمكن أن تعطل إحداهما الأخرى وقد يكون من الصعب تحديد وقت العمل بكل وظيفة ، ونقصد بالوظيفتين الوظيفة التشريعية ووظيفة الرقابة السياسية ، أما ما يقال بشأن الوظيفة المالية للمجالس التشريعية فهي أقرب إلى التشريع من الرقابة السياسية ويمكن لذلك أن تكون امتداداً للوظيفة التشريعية . لذلك يكون من المستحسن أن تستقل الوظيفة الرقابية بمجلس منتخب من الشعب مثل الوظيفة التشريعية ، وأن يبتعد هذا المجلس عن الخطابة والعبارات الرنانة وإحراج الوزراء ، ويكون جل عمله هو التفرغ لمراقبة الحكومة ميدانياً أكثر مما هو مكتبياً ، فيحدث في هذه الحالة انتقال من عهد الأقوال إلى عهد الأعمال . من أجل ذلك يجب أن تختلف وسائل الرقابة القائمة عن وسائل الرقابة للمجلس المقترح . وإذا كان السؤال وطلب الإحاطة لا أثر لهما على السلطة التنفيذية فيجب تطويرهما حتى يكون لهما أثر . وإذا كان الاستجواب قد شُل واصبح لا يسمح به إلا في حدود ضئيلة ، فيجب أن يكون خطوة تالية لتقديم مستندات ووثائق تثبت صحته . وإذا كان تقليد لجان التحقيق اصبح مهجوراً إلا فيما ندر ، فيجب إنعاشه لأنه الوسيلة المثلى للرقابة . وهكذا إذا نظرنا إلى الوسائل التقليدية في الرقابة فلا نجد لها أثراً ولا نجد رقابة هناك . ومن ثم

يجب إعادة النظر في أساليب الرقابة حتى يكون لها الفاعلية والأثر بما يحقق صالح الوطن والمواطنين .

وبناء على ما تقدم نعرض لوسائل جديدة قديمة مطورة لإنعاش الرقابة السياسية وتحقيقها الهدف منها وهو مراجعة تنفيذ القوانين تنفيذاً سليماً من قبل الحكومة . وهذه هي الوسائل المقترحة :

١ - السؤال المكتوب أو السؤال ذو الإجابة المكتوبة :

كل الأسئلة التي يقدمها عضو مجلس الرقابة المقترح تستوجب من الحكومة أو الوزير الموجه إليه السؤال إجابات كتابية سواء طلب العضو ذلك أو لم يطلب . وسواء كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على معلومات أو بيانات أو معلومات إحصائية بحتة أو أي شأن من الشئون التي تدخل في اختصاص الحكومة وسواء كان السؤال متعلقاً بالأمور الوطنية العامة أو الأمور المحلية وسواء تقدم العضو بالسؤال في دور الانعقاد أو بين أدوار الانعقاد .

وعلى العضو أن يتقدم بالسؤال كتابة وأن يوجهه إلى عضو واحد في السلطة التنفيذية وأن يكون مقصوراً على الأمور المراد الاستفهام عنها دون أي تعليق . وألا يكون السؤال متعلقاً بأمور شخصية خالياً من العبارات غير اللائقة . وأن يتلقى العضو إجابة على سؤاله مكتوبة خلال فترة أسبوع من تاريخ تقديم السؤال وهو تاريخ إبلاغ المسئول به ، وأن توزع الإجابة على كل أعضاء المجلس . وأن يكون للعضو الذي قدم السؤال التعليق على الإجابة وأن يوزع التعليق على الأعضاء ويبلغ به الوزير المختص .

وفي حالة ما إذا لم يجب الوزير المختص أو الحكومة خلال المدة القانونية ، فإن السؤال يوزع على الأعضاء مبين به أن

الوزير لم يجب عليه . وإذا ما تكرر الأمر من الوزير ، فإن للمجلس أن يجري مناقشة مع الوزير بشأنه امتناعه عن الإجابات على الأسئلة التي تبلغ له ، وقد يلام الوزير على مسلكه من قبل المجلس أو يصل اللوم إلى درجة أنه شخص غير متعاون مع المجلس . وفي هذه الحالة يكون على رئيس الوزراء النظر في أمره .

٢ – لجان المراقبة والتوجيه السياسي :

بداية تلتزم الحكومة وكل وزارة أمام المجلس الرقابي بوضع خطة عمل معينة وبرنامج عمل للمرافق التابعة لها يتضمنان الأهداف المطلوب من المرفق تحقيقها وأساليب التحقيق أو وسائله والمدة الزمنية المطلوبة لتحقيق الأهداف والمبالغ المالية المطلوبة أو المرصودة لتحقيق الأهداف على أن يبلغ مجلس الرقابة السياسية بهذه الخطط وبرامج العمل .

تؤلف لجان مختلفة في مجلس الرقابة لمتابعة هذه الخطط وتقييم الأداء والتحقق من تنفيذ الخطط والبرامج وتدرس معوقات التنفيذ وتناقش طرق معالجة المشاكل . ويتم هذا التحقق من خلال تقارير ترسلها الوزارات إلى المجلس عن مدي تنفيذ الخطط وبرامج العمل وتبين فيها صعوبات التنفيذ والوسائل المقترحة لتذليل الصعوبات أو ما يجب أجراؤه من تعديلات على الخطط والبرامج . وتقوم اللجان المختصة بزيارات ميدانية لمراجعة ومتابعة وتقييم الأداء في الخطة والبرامج . وما إذا كانت الحكومة أو الوزارات قد أدلت ببيانات سليمة عن تنفيذ الخطط وبرامج العمل أم أنها لم تدل بذلك .

ويكون للجنة أن تناقش التقارير ميدانياً وأن تصدر توجيهاتها إلى الأجهزة بتوصيات معينة . وتراجع بعد ذلك مدى تنفيذ الحكومة للتوصيات في جلسة يعقدها المجلس مع الوزير المختص . تطبع تقارير الحكومة والوزارات وتقارير اللجان المكتبية والميدانية وتوزع على الأعضاء . ويكون للأعضاء حق التعليق كتابة على هذه التقارير بعد دراستها .

بذلك تنقلب وسيلة التحقيق البرلماني أو السياسي إلى وسيلة التوجيه السياسي . وهو عمل دائم وثابت ويخضع لخطة معينة يضعها مجلس الرقابة ذاته (أو المجلس التشريعي إذا لم يؤخذ بفكرة مجلس مستقل للرقابة السياسية) .

ويحدد المجلس عدد لجان الرقابة التي ستقوم بالزيارات المختلفة للوحدات الحكومية ومراجعة تنفيذها للخطط والبرامج المنوطة بها ومناط عمل هذه اللجان يخص أعمال الحكومة أو الوزير التي لها تأثير في سير المرافق العامة وحسن إدارتها ومساواة الأفراد أمامها . ولا يصل بها الأمر إلى بحث المخالفات المالية أو الإدارية وغيرها من المخالفات التي يرتكبها الموظفون فذلك هو عمل أنواع الرقابة الأخرى كالرقابة المالية والإدارية والمحاسبية ولكن ذلك لا يمنع – إذا تكشفت أمام هذه اللجان مثل هذه المخالفات – أن تخطر بها الوزير المسئول وأن تخطر بها أجهزة الرقابة المختصة .

وهذه اللجان تراجع وسائل تنفيذ الخطط والبرامج . مثل القرارات الإدارية والعقود الإدارية كما تراجع أعمال الوزارة من خلال شكاوى الجماهير العامة ذات الطابع السياسي والتي تشير إلى حالات الفساد أو انتهاك القوانين وذلك أثناء مراجعتها للخطط والبرامج وكذلك النظر في معوقات العمل والتوصية بطرق العلاج .

تحدد اللائحة الداخلية للمجلس مواعيد الزيارات ومدتها وكيفية المراجعة الميدانية لتقارير الوزارات بشأن الخطط والبرامج . وقد تعد نموذجاً لذلك . وتعرض هذه التقارير على أعضاء المجلس وتحدد جلسة مناقشتها إذا تتطلب الوضع مناقشتها إذا كانت تتضمن مخالفات سياسية . وتصدر بعد ذلك توصيات من المجلس بشأن طرق إزالة هذه المخالفات السياسية .

لكن ألن يترتب على زيارات لجان التوجيه السياسي الدورية الميدانية أن تنشغل الأجهزة الحكومية عن عملها الأصلي بتلبية طلبات اللجنة من وثائق ومستندات ؟ .. ذلك الأمر يمكن تلافيه بتخصيص مكتب لديه صور من المستندات والوثائق أو بإمكانه أن يطلب ذلك من الإدارات الحكومية المسئولة لتقديمها إلى اللجنة ويكون جل عمل هذا المكتب تسهيل أعمال اللجان . وهل انشغلت الحكومة بمتطلبات الرقابة المالية والمحاسبية والإدارية ؟ .. لا اعتقد ، والعمل يسري دون تعقيدات أو اعتراضات .

٣ – استجواب الوزير :

في حالة ما إذا كشفت اللجان عن مخالفات جسيمة ارتكبها الوزير أو ارتكبت في وزارته ، يمكن للجان التوجيه السياسي أن تقترح أن يستجوب الوزير بشأنها . وهنا يكون الاستجواب مكملاً للتوجيه السياسي .

أما مسألة سحب الثقة بالوزير أو بالحكومة فذلك أثر من آثار الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية . وهو أشبه بالجزاء على أعمال مخالفة . ونتيجة من نتائج الرقابة السياسية وليس وسيلة من وسائلها كما ورد في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري (المواد من ٢٤٠ – ٢٤٤) .

ص ١٧١ ناقص من اصل المصدر

(١٠)
سحب الثقة .. بركان خامد

سحب الثقة بالحكومة والوزراء هل هو ديناصور منقرض أختفي تحت جليد الحزب الحاكم ؟ .. أم أنه وحش مستأنس يمكن أن ينقض فجأة أو هو نائم وقد يستيقظ بغتة من سباته . وكيف لهذا الوحش دائم النوم أن يستيقظ ؟ .. أم أنه بركان خامد ثار يوما وخمد بعد ذلك ؟ ..

حينما كانت الوزارات في الجمهورية الرابعة تتساقط الواحدة تلو الأخرى ، فكر الفقهاء في استقرار الوزارات ، فأخذوا بنظام شبه رئاسي في الجمهورية الخامسة في فرنسا . وحينما استقرت الوزارات ولم يعصف بها إجراء سحب الثقة ، اتهمت الأحزاب صاحبة الأغلبية في الجمعية الوطنية الفرنسية بأنها تؤازر حكوماتها ولو كانت على خطأ . وهكذا أصبح المبدأ إذا كنت تريد استقراراً للحكومة فلا مسئولية ومن ثم لا سحب للثقة . وإذا كنت تريد تقلبات وزارية فحرك المسئولية السياسية وأسحب الثقة . غير أن سحب الثقة أنتقل من قبضة المجالس التشريعية إلى قبضة رئيس الدولة أو بالأحرى رئيس الجمهورية وبعض الملوك من أصحاب القبضة الحديدية والذين خولتهم الدساتير في بلادهم هذه السلطة .

في النظم البرلمانية مثل بريطانيا عُرف سحب الثقة بالحكومة أو الوزراء ولو أنه في الوقت الحاضر أصيب بالشلل . وفي النظم الرئاسية ، رُفضت المسئولية الوزارية أمام المجالس التشريعية ومن ثم أصبح ليس من حقها أن تسأل الوزراء أو تسحب الثقة بهم . ولو أن المسئولية بدأت تسلل خفية إلى هذه النظم وصارت تُمارس من

خلال العرف الدستوري الملزم . ويقال إن النظام الرئاسي يؤدي إلى استقرار وزاري ، لكن ذلك لم يحدث في مصر وكان دستورها في بعض الأحيان رئاسياً أو شبه رئاسي في أحيان أخرى . ففي فترة عهد جمال عبد الناصر لم تكن الوزارات مستقرة فكان يشملها التغيير من حين لآخر رغم أنه كان يقبض بيده على السلطتين التنفيذية والتشريعية . فقد عرفت مصر في عهده الأول خمسة تغييرات وزارية في الفترة من يوليه ١٩٥٢ إلى ٨ مارس ١٩٥٤ أي في أقل من عامين . ثم شهدت الفترة من ١٧ إبريل ١٩٥٤ إلى ٢٨ سبتمبر ١٩٦٢ ستة تغييرات وزارية (وكان دستور ١٩٥٦ رئاسياً) كما شهدت للمرة الثالثة ستة تغييرات وزارية في الفترة التالية حتى وفاة عبد الناصر .[1] وكان الدكتور عبد العظيم رمضان يتطلع أثناء حكم عبد الناصر أن تكون هناك محاسبة برلمانية ، مثلما كان عليه الوضع في العهد الملكي ، لكنه لم يجد ذلك لأن الحكم كان في قبضة رئيس الجمهورية . والواقع أن دستور ١٩٥٦ كان رئاسياً ثم جاء دستور ١٩٦٤ فكان يميل إلى النظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني ، رغم ما فيه من نظام المسئولية الوزارية ، فقد كانت السلطات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية تحول دون أن يكون هناك مساءلة للوزراء أعوان رئيس الجمهورية . ويشير الدكتور عبد العظيم رمضان إلى أن الاستقرار الوزاري لم يحدث أيضاً في عهد السادات ، ففي فترة حكمه أحد عشر عاماً تقريباً تألفت ١٥ وزارة ولم تكمل ١٣ منها عاماً واحداً في الحكم .[2] والواقع أن الحكم كان – ولا يزال –

---

[1] د . عبد العظيم رمضان : مقالة في ٢٥ / ٩ / ١٩٩٩

[2] المرجع السابق نفس المقالة .

يقوم على أساس دستور شبه رئاسي يبيح لرئيس الجمهورية تعيين وعزل الوزراء ، ولا يرجع الأمر إلى هيمنة حزب معين على الحكم كما هو الحال في بريطانيا . وفي عهد الرئيس مبارك اختفت ظاهرة تغيير الوزارة والوزراء كل بضعة شهور . وبرزت ظاهرة الاستقرار الوزاري على نحو لم يسبق له مثيل . ومن ثم يمكن القول إن الاستقرار الوزاري في مصر يرجع إلى شخص الحاكم أكثر من إعمال النصوص فإذا لم يرد الاستقرار فلا استقرار وإذا أراده فإن الاستقرار يقوم .

أما في النظام البرلماني ، فإن مسئولية السلطة التنفيذية أمام السلطة التشريعية قائمة ، وإن كانت في نفس الوقت قائمة أمام رئيس مجلس الوزراء في حالة ما إذا كان الملك يسود ولا يحكم . أو أمام رئيس الجمهورية في النظام الجمهوري في حالة ما إذا خوله الدستور تعيين وعزل الوزراء . لكن في هذا النظام اختلفت طرق المسئولية أمام المجلس التشريعي . فحينما تكون أغلبية الأعضاء في المجلس التشريعي هم الذين ينتمي إليهم رئيس مجلس الوزراء وإلى حزبهم فإن المسئولية الوزارية تصير بلا فاعلية أي تتجرد من أدوات سحب الثقة عملاً رغم النص عليها في الدستور المكتوب أو العرفي ، ومن ثم لا ينتظر أن يحرك إجراء سحب الثقة بالحكومة أو أحد الوزراء لأن أغلبية أعضاء المجلس التشريعي في صف الحكومة يساندونها في الصواب والخطأ .

أما في حالة ائتلاف الأحزاب في المجلس التشريعي لتأليف الوزارة ، فإن الأعضاء يحركون المسئولية لوزارية بقصد إسقاط الوزارة وذلك بشكل مستفز يهدد الاستقرار الوزاري تماماً .

المسئولية السياسية وما يتبعها من سحب الثقة في النظام البرلماني نوعان : مسئولية تضامنية وهي مسئولية الوزارة أو مجلس الوزراء بأكمله أمام المجلس التشريعي . ومسئولية فردية هي مسئولية الوزير وحده أمام البرلمان .

المسئولية التضامنية :

ابتداء نلفت النظر إلى أن المسئولية التضامنية غير قائمة في النظام الرئاسي حيث أن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية ، وهو الذي يعين الوزراء ويعزلهم ، والسلطة التشريعية لا يمكنها أن تعزل رئيس الجمهورية أو الوزراء لعدم الثقة بهم أو في سياستهم ، [٣]ومن ثم فإن المسئولية التضامنية غير قائمة في النظام الرئاسي ولو أن مجلس الشيوخ الأمريكي يختص – دون مجلس النواب – بالقيام بدور الرقيب على رئيس الجمهورية ، إذ يتطلب الدستور أن يشترك مع الرئيس في بعض ما يقوم به من الأعمال فهو يشترك مع الرئيس في بعض شئون السلطة التنفيذية كتعيين السفراء وغيرهم من الممثلين السياسيين والقناصل وقضاة المحكمة العليا وكبار الموظفين . وموافقة مجلس الشيوخ تنصرف إلى تعيين هؤلاء الموظفين دون عزلهم . وقد جرى العرف على ألا يعترض مجلس الشيوخ على تعيين السكرتيرين (الوزراء) من باب المجاملة . كما أن مجلس الشيوخ يعد رقيباً على السياسة الخارجية من خلال الموافقة بأغلبية الثلثين على إبرام المعاهدات .[٤]ولكن هذه

---

[٣] د. عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية ، دار منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ٢٦٢)

[٤] المرجع السابق ، ص ٢٧١-٢٧٢ .

الرقابة توقف اتخاذ الأعمال فقط ، ولا نتيجة لها مثل عزل رئيس الجمهورية . وتوجه إلى أعمال الرئيس دون أعمال الوزراء ، فلا مسئولية سياسية للوزراء أمام مجلس الشيوخ ، فهو لا يستطيع الاقتراع بعدم الثقة بهم أو أن يعزلهم . ومسئوليتهم تنحصر فقط أمام رئيس الجمهورية .[٥] ويلاحظ حينما يُطعم النظام الرئاسي ببعض خصائص النظام البرلماني ، فيمكن أن تكون هناك مسئولية تضامنية مثل ما هو الوضع في دستور ١٩٥٨ الفرنسي ، أو مسئولية تضامنية وفردية مثلما هو الحال في دستور ١٩٧١ المصري .

المسئولية التضامنية قائمة في النظام البرلماني حيث يكون هناك رئيس لمجلس الوزراء ، وهو مسئول أمام رئيس الدولة وأمام المجلس التشريعي بما له من اختصاص الرقابة على أعمال الحكومة والوزراء . وإذا ما سحب رئيس الدولة (ملكاً أو رئيساً للجمهورية) الثقة بمجلس الوزراء فإن الوزارة عليها أن تستقيل أو تقّال إذا كان من اختصاص رئيس الدولة إقالتها . ومادام قد قدم رئيس مجلس الوزراء استقالته فإن ذلك يتضمن استقالة الوزراء . أما المسئولية أمام المجلس التشريعي صاحب اختصاص الرقابة السياسية فتتمثل في سؤال الحكومة عن أعمالها وإقرار ما إذا كانت تحوز ثقته أم لا تحوزها . وإذا لم تحز الحكومة الثقة فإن عليها أن تستقيل . ولا يستقيل رئيس مجلس الوزراء فقط إنما يستقيل هو والوزراء لأن المسئولية تضامنية جماعية . فإذا كانت الوزارة جهازاً واحداً ، وليس فرداً واحداً ، وهي سلطة واحدة فهي أيضاً تتحمل مسئولية واحدة ، ومن ثم فإن الحكومة تحاسب عن

---

[٥] المرجع السابق ، ص ٢٦٥ .

أعمالها باستمرار ، ولا تقتصر المحاسبة على برنامجها فقط إنما عن كل أعمالها . ولا تتوقف عند وقت معين ، إنما تمتد بطول زمن البقاء في الحكم .[6] إن المسئولية التضامنية هي الالتزام بالإجابة عن أفعال معينة ، ذلك لأن كل عضو مكلف بسلطة معينة ، يكون هناك حساب على أعماله وأن يتحمل نتائج هذه الأعمال .[7]

وأساس هذه المسئولية في بريطانيا هو العرف الدستوري . وفي فرنسا ، نصوص الدستور (المادة ٢٠ من دستور ١٩٥٨) . والوزارة تُسأل أمام الجمعية الوطنية ولا تُسأل أمام مجلس الشيوخ . والمادة ١٢٦ من الدستور المصري (١٩٧١) تنص على أن " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة " . ولو أن ما تمخض عنه العمل لا يختلف عما تمخض عنه العمل في بريطانيا وفرنسا .

سحب الثقة بالحكومة :

إذا ما عضد المجلس التشريعي برنامج الحكومة فإنها تكون قد حازت على الثقة ومن ثم تستمر في العمل . أما إذا فقدت الثقة أو لم يُعتمد برنامجها فعليها أن تتقدم باستقالتها ، ولا تستمر في أداء أعمالها الحكومية .

في بريطانيا ، تساند الأغلبية البرلمانية الحكومة ، ومنها تتألف الوزارة . ولم تتمكن الأعمال السيئة التي تؤديها بعض الحكومات

---

[6] د. إيهاب زكي سلام : الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، عالم الكتب ، ١٩٨٣ ، ص ١٦١ .

[7] المرجع السابق ، ص ١٦١ .

من فقدان الثقة بها ، حتى أن أحد الفقهاء رأي أن الوزارة مسئولة أمام البرلمان بمعنى أنها يجب أن تجيب في مجلس العموم عن سياستها ، ولكن لا تسقطها كارثة تحدث في البلاد بسببها أو فشل واضح في السياسة من جهتها .[٨] فمثلاً لم تسقط حكومة حزب العمل (١٩٤٥ - ١٩٥٠) بسبب أزمة الوقود أو فشل سياستها في فلسطين . ولم تسقط حكومة المحافظين (١٩٥٥ - ١٩٥٩) بسبب كارثة السويس . وتحولت المسئولية من أمام مجلس العموم البريطاني إلى الناخبين البريطانيين حينما لا يوافقون على المرشحين من حزب معين كان سبباً في ضرر أو كارثة حلت بالبلاد . إن الحزب الحاكم صاحب الأغلبية في مجلس العموم لن يخذل حكومته بسحب الثقة بها . ولن تتمكن المعارضة - وهي تمثل الأقلية - أن تسحب الثقة بالحكومة . ولذلك قيل إنه يبدو غريباً أن الأقلية النشيطة تعاقب بواسطة الأغلبية البليدة [٩]. ويأتي بعد ذلك دور الشعب في سحب البساط من تحت أقدام الحكومة غير المرغوب فيهم فيسقطون في الانتخابات .

تتمثل إجراءات سحب الثقة بالحكومة البريطانية في أن توافق الأغلبية المطلقة لعدد الحاضرين على سحب الثقة ، لكن نظام الحزبين حال دون ذلك . فعادة ما يتألف مجلس العموم من حزبين كبيرين لأحدهما الأغلبية المطلقة فيؤلف الحكومة ، وبعض أحزاب أخرى لا تأثير لها . وتحول الأغلبية المطلقة دون تحريك المسئولية الوزارية ، ومن ثم لا تجد هذه المسئولية أي تطبيقات في العمل .

---

[8] Gilmour , Lan , The Body Politic , Hatchinson of London , 1969 , p. 213

[9] Reading On British Politics & Government :Mili Bund , Ralph , Party Democracy & parliamentary Government, 1968 , p 133

والجدير بالذكر أن مجلس اللوردات في بريطانيا لا يمكنه أن يحرك إجراءات سحب الثقة بالحكومة .

في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة كانت الوزارات تُسحب الثقة بها ، لكن تعود إلى الحكم بنفس بعض الوزراء السابقين . أما في الجمهورية الرابعة فقد استطاعت حالة الحرب التي كانت تخوضها فرنسا خلال الفترة (١٩٤٧ - ١٩٥٨) من أن تفقد الجمعية الوطنية الرقابة على أعمال الحكومة .وقد قوضت الوزارة مسئوليتها التضامنية ، وتوجت مجهوداتها بالنجاح . كانت الوزارة لا تجيب على الأسئلة التي توجه إليها فيما يخص الأحداث الجسيمة ، وتطلب تأجيل الإجابة ، تسندها في ذلك الأغلبية المفككة في هذا المسلك الهروبي . غير أن الاستقالات الكثيرة للوزارة في الجمهورية الرابعة كانت تلقائية ولا تستند إلى تصويت بعدم الثقة . أما في الجمهورية الخامسة فإن الأغلبية البرلمانية ساندت الحكومة على الاستقرار وعدم تعرضها للأزمات السياسية أو سحب الثقة بها . ويرجع عدم استمرار الحكومات في الجمهورية الخامسة إلى التعديلات التي يجريها رئيس الجمهورية أو الاستقالات التي يقدمها الوزراء بمناسبة الانتخابات التشريعية أو الرئاسية .

غير أن إجراءات سحب الثقة بالحكومة كانت تتخذ في فرنسا بمعرفة الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ أيضاً . ولو أن مجلس الشيوخ في ظل الجمهورية الثالثة لم يكن يستعمل أجراء سحب الثقة بالحكومة بالكثرة التي كانت تستعملها الجمعية الوطنية . [١٠]

---

[10] Marichy , Jean Pierre , Duexieme Chamber dans La vie Politique Francais depuis 1875 l.g.d.j. , Paris , 1969 , P509

وفي الجمهورية الرابعة ، كانت مشكلة الحرب هي السبب في خلق ما يسمى المسئولية السياسية التي لا يمكن إمساكها ، فقد أدى ذلك الوضع إلى تفكك الأغلبية فكانت لا تستطيع أن تدين أو لا تدين . وقد أفلتت الوزارات من سحب الثقة عدة مرات ، غير أن بعد موقعة ديان بيان فو في ١١ مايو ١٩٥٤ التي أبيد فيها المعسكر الذي يحمل نفس الاسم ،اصبح لا يسند الوزارة غير أقلية فسقطت بناء على اقتراح بسحب الثقة . وقد استقالت الوزارة بسبب اقتراح بسحب الثقة ساندته أغلبية نسبية وليست مطلقة حتى تستقيل مرغمة . كما سقطت وزارة مانديس فرانس وسقطت وزارة أدجار فور على أثر تصويت بسحب الثقة بهما . [١١]

كان أجراء سحب الثقة بركاناً ثائراً في بعض الأحيان فيطوى تحت حممه الوزارات ، وبركاناً خامداً في البعض الأحيان فلا يؤثر في مسيرة الوزارات . أو هو كان يثور ويخمد ثم يعود يثور من جديد وخمد في الجمهورية الخامسة .

أما في مصر فقد كان إجراء سحب الثقة يتم بخطوات عادية بسيطة في دستور ١٩٢٣ وذلك طبقاً للمادة ٦٥ من الدستور التي تنص على أن " إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل " . ورغم أن الدستور أباح سحب الثقة بالحكومة غير أن حالات سحب الثقة بالحكومة لم تحدث إلا مرة واحدة ولم تنتج أثرها . فقد اجتمع البرلمان بعد حله في أحد الفنادق وسحب الثقة بوزارة زيور رئيس مجلس الوزراء . غير أن زوير أجرى

---

[١١] د . إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ١٨١-١٨٢ .

تعديلات يسيرة في وزارته ليوهم الناس أنه باق غير مكترث بقرار مجلس النواب المنحل .[١٢]

وبعد الثورة المصرية ، كان إجراء سحب الثقة بالحكومة لا يزال قائما في بعض الدساتير ، وظهر واضحاً في دستور ١٩٧١ . غير أن خطواته كانت معقدة .

إذ نصت المادة (١٢٧) : " لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء . ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس . ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب . وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام ، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض الموضوع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة ، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة . "

من هذا النص يتبين الخطوات المعقدة في سبيل سحب الثقة بالحكومة . أسبقية الاستجواب قبل تقديم طلب سحب الثقة بالحكومة . نصاب معين لتقديم اقتراح بعد الثقة وهو عشر أعضاء

---

[١٢] ا ./ عبد الرحمن الرافعي : في أعقاب الثورة المصرية (ثورة ١٩١٩) الجزء الأول – كتاب الشعب ص ١٩٠ .

المجلس . أجل للتصويت وهو ثلاثة أيام بعد تقديم الطلب . أغلبية خاصة للموافقة على سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء وهي أغلبية عدد أعضاء المجلس فلا تكفي أغلبية عدد الحاضرين . ثم يأتي بعد ذلك تعقيد جديد هو إما أن يقبل رئيس الجمهورية فيقيل الحكومة . أو لا يقبل فيرد الطلب إلى المجلس . فإذا أصر المجلس فإما أن يرضخ رئيس الجمهورية لمجلس الشعب أو يطلب إجراء استفتاء الشعب في الموضوع محل النزاع .

وهذا أسلوب في تعقيد سحب الثقة برئيس مجلس الوزراء لم نره في أي دستور من قبل ، مع أنه لم يحدث أن سحبت الثقة بالحكومة منذ صدور دستور ١٩٧١ حتى الآن . بل وقبل ذلك الدستور . والسبب معروف هو أن الحكومة تسندها أغلبية تنتمي إلى نفس الحزب الذي منه أغلبية أعضاء مجلس الشعب والحكومة . فهؤلاء الأعضاء يؤيدونها ، ولن يفكروا يوماً في سحب الثقة بها .

ولعل عرض سحب الثقة بالحكومة في استفتاء شعبي يعادل حل مجلس الشعب بمعرفة رئيس الجمهورية في استفتاء شعبي . إذ تنص المادة (١٣٦) من الدستور على أنه : " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب " . ولكن هذا التعادل غير صحيح ، فكيف يتم التعادل بين رئيس مجلس الوزراء المعين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الشعب المنتخب من الشعب ؟ .. وإذا كان مقبولاً أن يُستفتى الشعب في حل المجلس الذي أنتخبه ، وبين رئيس الجمهورية ضرورة حله ، فكيف يُستفتي الشعب في رئيس مجلس الوزراء المعين ، وماذا يمنع رئيس الجمهورية أن يغير رئيس مجلس الوزراء مادام أن مجلس الشعب المنتخب قد سحب الثقة به ؟ ..

المهم أن سحب الثقة في مصـر هـو بركـان خـامد أيضـاً . ومـن العسير أن يثور هذا البركان مرة أخرى إلا إذا تألف مجلس الشـعب من أقليات متنافرة ، تسعى إلي إسقاط الحكومة أكثر مما تسعى إلـى تآلفهـا . ولكـن يمكـن طبقـاً للمـادة (١٢٧) أن يرفـض رئيـس الجمهورية إقالة الحكومة إذا كانت تنتمي إلـى الحـزب الـذي ينتمـي إليه هـو نفسـه . وقـد يتعـذر إعـادة الطلـب إليـه مـرة أخـرى . وإذا تماسكت الأقليات وقررت إقالة الوزارة فـإن رئيـس الجمهوريـة قـد يقيلها أو يستفتي الشعب في الإقالة .

المسئولية الفردية :

المسئولية الفردية هي مسئولية الوزير عن أعمال وزارته . وقـد لا يكـون الـوزراء مسـئولين إلا أمـام رئيـس الجمهوريـة مثلمـا هـو الحال فـي النظـام الرئاسـي (الولايـات المتحـدة الأمريكيـة) . وقـد يكون الوزير مسئولاً أمام رئيس الجمهورية أو رئيس الدولـة وأمـام المجلـس التشـريعي دون مسـئولية تضامنيـة للحكومـة مثلمـا كـان الوضع في ظل دستور ١٩٥٦ المصري . غير أن النظام البرلماني (بريطانيا مثلاً) تكون فيه مسئولية الحكومة ومسئولية لكـل وزيـر على حدة أمام رئيس الحكومـة (الوزيـر الأول) وأمـام المجلـس التشريعي (مجلس العموم البريطاني) .

وإذا ما أرتكب أحد الـوزراء مخالفـة سياسـية ، تكـون مسـئوليته عنهـا ، وإذا مـا تعـرض للمسـاءلة فإنـه يفقد وظيفتـه عقابـاً علـى المخالفة مادامت ثبتت في حقه .

وعلى العموم فإن إقالة الوزير قد تأتي نتيجة تعديـل وزاري فـلا تسند إليه حقيبة في الوزارة الجديدة . وقد تتأتي نتيجة إقالـة تصـدر من رئيس مجلس الوزراء أو رئيـس الجمهوريـة إذا كـان مـن حقـه

تعيين الوزراء وعزلهم . وقد تصدر بسبب سحب الثقة بالوزير أمام مجلس التشريع . ولكن الوزير الذكي حينما يجد أن الطوفان آت وسوف يجرفه فيسرع ويقدم استقالته تفادياً لسحب الثقة به . وتكون عودته بعد ذلك إلى الوزارة لو تسنت له العودة ، عودة كريمة . ولكن ليس سهلاً إجبار أو إقناع الوزير بتقديم استقالته ، فقد يدعمه رئيس الوزراء نفسه ويرفض استقالته ، أو بسبب أن للوزير أصدقاء في الوزارة يسندونه .

وقد يكون هذا الوضع ظاهراً في بريطانيا . لكن في فرنسا كان إذا ما قدم وزير استقالته فإن زملاءه في الوزارة يقدمون استقالتهم الجماعية ، فكان الوضع – كما قيل عنه – يحول المسئولية الفردية إلى مسئولية جماعية . وكان ذلك الوضع قائماً في الجمهوريتين الثالثة والرابعة حيث أصبحت التقاليد البرلمانية تعتبر أن المسئولية الوزارية كمسئولية تضامنية . أما في الجمهورية الخامسة فإن المسئولية الوزارية أصبحت مسئولية جماعية ، واختفت لذلك المسئولية الفردية للوزراء أمام الجمعية الوطنية ، واختفت بالتالي حالات عدم الثقة بالوزراء . وانتقل هذا الاختصاص إلى رئيس الجمهورية فهو يعزل الوزراء لو أراد .

ويلاحظ أن استقالة الوزراء في مصر لم تحدث أثر مناقشة برلمانية بقد ما كانت أثر إيحاء من الملك أو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء وعادة كان يحدث تعديل وزاري ولا يجد الوزير اسمه في الوزارة الجديدة .[١٣] وبسبب ذلك قال الفقهاء إن كثيراً من الوزراء تنقذهم التعديلات الوزارية من التعرض للمسئولية السياسية أمام المجلس التشريعي بسحب الثقة بهم .

---

[١٣] د . إيهاب زكي سلام ، المرجع السابق ، ص ١٨٧ .

سحب الثقة بالوزير :

كل وزير مسئول أمام البرلمان في النظام البرلماني عن أعمال وزارته وإذا أرتكب مخالفة سياسية يقدرها البرلمان قد تستوجب عزله . وقد تكون هذه المخالفات مخالفات سياسية جسيمة (الخروج عن السياسة المرسومة - تجاوز الخطة بسلبيات مرفوضة - تجاوز بنود الميزانية) أو الإخلال بواجبات وظيفته (الشذوذ - علاقات غير سوية - حض الموظفين على ارتكاب مخالفات مالية أو إدارية) . وأي وزير يفقد ثقة البرلمان بواسطة ما يسمي تصويت اللوم أو سحب الثقة يجبر على الاستقالة .

ويلاحظ أن رئيس مجلس الوزراء ونوابهم والوزراء ونوابهم هم المسئولون سياسياً أمام المجلس التشريعي . ومن ثم فهم الذين يتعرضون لسحب الثقة بهم ، لذلك لا تنصرف المسئولية السياسية إلى الموظفين العموميين المدنيين أو العسكريين . ولا يحمي الوزير نفسه من المسئولية بأن يلوم الموظف التابع له أو يوقع عليه عقاباً نتيجة أعماله السيئة ، فالوزير مسئول عن أعمال الوزارة حتى لو أرتكبها موظف رغم إرادته ، ما دام كان في إمكانه أن يأمر بوقف الأعمال المشينة .

وقد تأسست المسئولية السياسية للوزراء في بريطانيا على أساس العرف الدستوري . أما في فرنسا فقد وضعتها النصوص الدستورية كما هو الوضع في مصر . حيث نصت المادة (١٢٦) من دستور ١٩٧١ المصري على أن : " الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته ولمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم ولا يجوز عرض

طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس . ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه . ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس . " . كما نصت المادة (١٢٨) من ذلك الدستور على أنه : " إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه " .

ورغم هذه النصوص ، فإن المسئولية السياسية متوقفة عملاً ولا سحب للثقة بالوزراء . يسندهم حزبهم الحاكم فلا ينتظرون أن يقوم أحد أعضاء حزبهم بطلب سحب الثقة بهم فهم يضمنون أن الحزب الحاكم لن يرضى لعضو منهم أن يقدم طعناً في زميل يعتلي الوزارة وإلا عُد ذلك العضو منشقاً . ولا أمل له أن يُنتخب مرة أخرى تحت اسم الحزب في المجلس التشريعي .

وقد يتقدم نفر من أعضاء المجلس ينتمون إلى أحزاب أخري بطلب سحب الثقة بأحد الوزراء ، لكن الأغلبية الحاكمة لن ترضى بتحريك الطلب ، وستوؤده في المهد .لكن في حالة إذا ما تكون المجلس التشريعي صاحب الحق في سحب الثقة من أقليات غير متجانسة ، فإن الوزراء معرضون لاتخاذ قرار ضدهم بسحب الثقة . وذلك لا يحدث في بلد مثل بريطانيا أو فرنسا الآن إنما يحدث في بلد مثل تركيا .

وقد توقفت المسئولية الفردية ومن ثم سحب الثقة بالوزير في بريطانيا منذ زمن بعيد . وهناك حوادث كانت تستوجب سحب الثقة لكن ذلك لم يحدث . وذلك مثل فشل السياسة البريطانية في فلسطين فقد فقدت بريطانيا كثيراً من الأرواح وخسرت سمعتها علاوة على أن الحاكم البريطاني ترك وراءه بلداً دون حكومة شرعية ودون إدارة أو شرطة أو مرافق عامة . والبلد مشتعل بالحرب . وقد

وجهت إلى سكرتير الشئون الخارجية انتقادات جمة من المعارضة ولكن لم يتقدم اقتراح واحد بسحب الثقة . ولم يسقط أرنست بيفان الوزير المسئول وكان يجب أن يستقيل .

وهاجم البرلمان مغامرة الوزير الأول أيدن بشأن مغامرة السويس ١٩٥٦ . إذ أن المغامرة لم تحقق أي أهداف من التي قيلت في تبريرها ، وانتهت بانسحاب مهين .

وفي فرنسا لا يوجد هناك غير المسئولية التضامنية طبقاً لدستور ١٩٥٨ ، كما سبق القول ، أما المسئولية الفردية للوزراء فلم ينص عليها الدستور .

وفي مصر لا يحدث اتخاذ لإجراءات سحب الثقة بالوزير ، ذلك لأن الوزراء ينتمون إلى الحزب الحاكم صاحب الأغلبية في مجلس الشعب . ولا يُتصور أن أعضاء من الحزب في مجلس الشعب يمكن أن يخذلوا وزيراً ينتمي إلى حزبهم . غير أن الوضع معرض للتغيير إذا صارت القوى الحزبية في مجلس الشعب تتكون من أقليات مثلما هو الوضع في تركيا . حينئذ قد يلجأ النواب إلى إجراءات سحب الثقة بالوزراء فرادي أو مجتمعين لتطهير الوزارة من الوزراء غير المرغوب فيهم .

وجهة نظر :

اقتراحنا هو أن تستقل الوظيفة الرقابية بمجلس منتخب من الشعب (أصحاب الحقوق السياسية) . يسمى مجلس الرقابة السياسية ، يختص ذلك المجلس بمساءلة رئاسة الحكومة والوزراء ويتمكن من ممارسة الرقابة السياسية عليهم من خلال السؤال المكتوب ولجان التوجيه السياسي والاستجواب . ويكون من اختصاص ذلك المجلس سحب الثقة بالوزراء أو رئيس مجلس

الوزراء نتيجة استجواب أظهر الحكومة أو الوزير مدانة بارتكاب مخالفات سياسية مما يتطلب اعتزالها أو اعتزاله . ويتبين في حق المسئول المخالفة السياسية إذا كان قد أهدر المال العام بأوامر منه أو أرتكب مخالفات إدارية أو ألحق الأذى والضرر ببعض المواطنين . حينئذ إذا ثبت ذلك في حق المسئول فإن مجلس الرقابة يسحب الثقة به بأغلبية عدد الأعضاء ، فلا يكون أمامه غير أن يقدم استقالته من الوزارة .

ويكفي سحب الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء حتى يستقيل من ممارسة العمل السياسي في الوزارة . والحقيقة إنها إقالة لكن بلغة مؤدبة سُميت استقالة فبناء علي سحب الثقة يتقدم الوزير بطلب إلى رئيس الجمهورية أن يعفيه من وظيفته السياسية بدلاً من صدور قرار منه بالعزل .

لكن هل سيتم العمل بهذه الإجراءات في ظل حزب حاكم له الأغلبية العددية في المجلس الرقابي ؟ ..

سيكون الوضع مثلما هو عليه الآن . لكن يحضرني هنا ما قاله الدكتور عبد الله إبراهيم ناصف من أن نظام الاقتراح بلوم الحكومة لا يزال قائماً بسبب بسيط هو أنه وسيلة فنية في يد المعارضة لإجبار الحكومة على شرح سياستها ومن ناحية أخرى يعتبر النظام وسيلة لإثارة انتباه الرأي العام لمشاكل الساعة .[١٤]

إن الرقابة السياسية وإجراءاتها العلنية والمنشورة سوف تكشف كثيراً من الحقائق عن أوضاع الحكومة والوزراء وسوف تكون هذه الحقائق في الميزان وأمام الرأي العام عندما تجرى الانتخابات ،

---

[١٤] . د . عبد الله إبراهيم ناصف : مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة ، جامعة القاهرة الكتاب الجامعي ، القاهرة ١٩٨١ ، ص ١٤٢

فـإذا لـم يفقـد أحـد الـوزراء موقعـه نتيجـة مـا أرتكبـه مـن مخالفـات سياسية ، فهو على الأقل سوف يفقد موقعه لو تقدم إلـى الانتخابـات العامة ، وقد يفقد زملاؤه وأعضاء حزبه الذيـن نـاصروه وهـو فـي الوزارة مقاعدهم هم الآخرون . وإذا كانت الحقـائق التـي تسـتوجب المسئولية لم يقدرها الحـزب الحـاكم ويـرى أنهـا تسـتوجب اعتـزال الوزيـر الحكـم ، فقد يقدرهـا النـاخبون وينصرفـون عـن انتخـاب أعضاء ذلك الحزب أو اختيار الأصلح من أعضائه .

يمكن القول إن سحب الثقـة أنتقـل الآن مـن المجـالس التشـريعية إلى إرادة الناخبين .

(١١)

الحكم الديمقراطي والهيمنة

متى تحدث هيمنة الحاكم على الحكم ؟ .. ذلك يحدث حينما تكون السلطات جميعها في قبضته سواء باشرها بنفسه أومن خلال أعوانه . ما دامت له الكلمة النهائية في أي قرارات تصدر .

ولا نقصد بالهيمنة النظام الاستبدادي إنما هو سيطرة مؤسسة دستورية على المؤسسات الدستورية الأخرى . هي حقا سيطرة حاكم على المؤسسات الدستورية ولكن ذلك لا يمنع من المعارضة وتعدد الآراء لكن في الدكتاتورية لا يتسنى لأحد المعارضة أو إبداء الرأي . وقد تكون هذه الهيمنة جماعية مثلما يسيطر المجلس التشريعي على السلطات الأخرى لكن في حالة الاستبداد عادة ما تكون السيطرة صادرة من قبل فرد واحد او أقلية ليس لها سند شعبي . وتظهر هذه الهيمنة في حالة النظام المسمى بنظام حكومة الجمعية حيث تسيطر السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية .

ويمكن أن نجد صورة من هذه الهيمنة في النظام الرئاسي فقد تكون مجلس الكونجرس الأمريكي من مجلسين . (المجلس الأول وهو مجلس النواب ويمثل عدد معين من النواب حسب عدد سكان كل ولاية . والمجلس الثاني وهو مجلس الشيوخ ويمثل الولايات

على قدم المساواة . وذلك هو شأن الدول الفيدرالية أو الاتحاديـــة . وذلك ما حدث أيضاً في الاتحاد السويســـري) . عمـــد المشـــرع الأمريكي على أن تكون كفة مجلس الشيوخ راجحـــة علـــى كفـــة مجلس النواب ورئاسة الجمهورية . بعكس ما هـــو حـــاصل فـــي الأنظمة الغربية حيث ترجح كفة مجلس النواب على كفة مجلـــس الشيوخ (مجلس العموم في بريطانيا أقوى اختصاصاً من مجلـــس اللوردات) غير أن العرف الدســـتوري فـــي الولايـــات المتحـــدة الأمريكية طور من وضع مجلس الشيوخ وأصبحت كفـــة رئيـــس الجمهورية مرجحة عليه . ولو أن واضعي الدستور الأمريكي لـــم يقصدوا أن تكون هناك سلطة راجحة على أخرى . وما رجحـــت سلطة رئيس الجمهورية إلا بسبب بعض ظروف وأحداث حدثـــت بعد وضع الدستور . ولو أن سلطة رئيس الجمهورية لـــم تســـتمر مرجحة على سلطة مجلس الشيوخ . وقد عمد واضعو الدستور منذ البداية على إقامة التوازن والمساواة بين سلطة الرئيـــس وســـلطة التشريع لأنهم كانوا يخشون من أن رجحان سلطان الرئيس علـــى سلطان الكونجرس سوف يؤدي إلـــى الديكتاتوريـــة أو الاســـتبداد والطغيان . . ولذلك جعلوا طريقة اختيار رئيس الجمهورية ليســـت بواسطة الشعب مباشرة حتى يتفادوا تلك الهالة التي تحيط برئيـــس الجمهورية حينما يُنتخب من الشعب . وقد حدد واضعو الدســـتور

فترة رئاسة الجمهورية بمدة مؤقتة (٤ سنوات) حتـــى لا تمـــهد طول الفترة لاستبداد الرئيس وجبروته . غير أن ظهور الأحـــزاب وإعطاء رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين ، وامتنـــاع مجلس الشيوخ عن اختيار الوزراء بالمشاركة مع رئيس الجمهورية أدت هذه العوامل في إبراز دور رئيس الجمهورية وصارت هنـــاك أقوال بشأن رجحان كفة الرئيس على كفة مجلس الشيوخ .[1] وبعـد أن صار الرجحان لرئيس الجمهورية ، زالت عنه الهيمنة نتيجـــة الأحداث المؤسفة كحادث وترجيت .

أما في الديمقراطيات الغربية ، فقد ظهرت بداية رجحان كفـــة المجلس التشريعي الأدنى على رئيس مجلس الوزراء . ولكن بعــد ظهور الأحزاب صار زعيم الأغلبية في مجلس النواب هو رئيـــس الوزراء وتعطلت أدوات الرقابة السياسية أو ضعفت وقل تأثيرهـــا ورجحت بذلك كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

وعلى العموم فإن الاتجاه في النظام البرلماني في الدول الغربية نحو تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية . كما أنه

---

[1] . د . عبد الحميد متولي : نظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية . دار منشأة المعارف بالإسكندرية ، ١٩٩٢ ، ص ٢٧٠ – ٢٧٧ .

يسير في اتجاه إضعاف سلطة رئيس الدولة فيا عدا فرنسا [٢](لأنـــها تأخذ بنظام شبه رئاسي) .

ويبرز الدكتور يحيى الجمل دور المحكمة العليا فـــي الولايـــات المتحدة الأمريكية حيث تمثل الآن في حياة تلك البلاد مكاناً ضخمـــاً وتقوم بدور مؤثر في المجالين القانوني والسياسي معاً . وبلغ مـــن ضخامة هذه المكانة أن البعض يسمي حكومة الولايـــات المتحـــدة بحكومة القضاة ، ويعتبر رئيس المحكمة العليا هو الرجل الثـــاني – بعد الرئيس وقبل نائبه – في أمريكا .[٣]

يشير الدكتور عبد الحميد متولي إلى الأخذ بالنظام الرئاسي فـــي دول أمريكا اللاتينية وما أدى إليه من زيادة سلطة رئيـــس الدولـــة وبما له من حق الاعتراض على القوانين . وهو يشـــير إلـــى رأي الفقيه هوريو من أن النظام الرئاسي في أمريكا الجنوبية يختلف عن الدكتاتورية لأنه يسمح بتعدد الأحزاب ويحترم قاعدة عـــدم تجديـــد انتخاب الرئيس بعد انقضاء مدة واحدة أو مدتين في رئاسة الدولة . ولكن الدكتور عبد الحميد متولي يقـــول إن الأنظمـــة الرئاســـية – لاسيما في أمريكا اللاتينية – تحولت في تلك الدول الناميـــــة إلـــى

---

[٢] . المرجع السابق ، ص ١٤١ .

[٣] . د . يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، ص ١٦٧ .

ديكتاتوريات . تتنقل ما بيــن الفوضــى والانقلابــات والثــورات ويسودها الفساد والاستيلاء على السلطة .[٤] فهل يرجع تحول هــذه النظم إلى نظم استبدادية بسبب الأخذ بنظام الانتخاب المباشر ؟

الانتخاب المباشر :

انتخاب رئيس الجمهورية أي رئيس السلطة التنفيذية ليس فــي كل الحالات من أسباب انقلاب النظام من الديمقراطية إلى الاستبداد . والمثل الواضح على ذلك هو أن دستور عام ١٩٥٨ في فرنسا لم يكن يأخذ بنظام الانتخاب المباشر في البداية . ثم عدل النظام إلــى الانتخاب المباشر ، وانتخب الرئيس شارل ديجول على أساسه فــي عام ١٩٦٢ ، ولم تتحول فرنسا إلى ديكتاتورية ، ولا زالت تــأخذ بهذا النظام حتى الآن ، ولم يقال أن أحد رؤسائها مال إلى الاستبداد . ولو أن واضعي الدستور الأمريكي لم يلجأوا إلى طريقة الانتخاب المباشر لاختيار رئيس الجمهورية حتى لا يصطبغ النظام بالصبغـة الديكتاتورية بسبب المكانة أو الهالة العظمى التي تحيط المنتخــب بهذه الطريقة .[٥]

---

[٤] . د . عبد الحميد متولي ، المرجع السابق ، ص ٧٨ – ٨٠ .

[٥] . د . عبد الحميد متولي : المرجع السابق ، ص ٢٧٩ .

لكن هل ذلك كان في ذهن المشرع المصري حينما وضع طريقة الاستفتاء في دستور ١٩٥٦ ، واستمرت هذه الطريقة في اختيـــار رئيس الجمهورية في دستور ١٩٦٤ ثم دستور ١٩٧١ ؟ ..

لا أعتقد .

المنطق يقول إن مجلس الأمة ثم مجلس الشعب من بعده يتكـون من أغلبية عظمى من رجال الرئيس ، فإذا اختاروه ليكون رئيســاً للمرة الثانية ، فلن يتردد الشعب في اختياره . ويقول الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه لم يحدث في التاريخ على حد علمنـــا أن رفـض الشعب في أي بلد من البلاد المتقدمة أو المتخلفة الموافقـــة علـى المرشح الأوحد المعروض عليه ، وهو عادة رجل الســلطة فـي الدولة وقت إجراء الاستفتاء . ويرى الدكتور مـــاجد أن الاســتفتاء على شخص رئيس الجمهورية في بعض البلاد العربية ليس استفتاء حقيقياً لأن الاستفتاء الحقيقي يتعلق بموضوع مـــن الموضوعـــات العامة وليس بأحد الأشخاص . كما انه لا يعد انتخاباً لانتفاء فكـــرة الاختيار بين الأشخاص فيه . [٦]

ويرى الدكتور ماجد أن تسمية الاستفتاء على رئاسة الجمهورية بهذا الاسم فيه خلط بين نظام ديمقراطي معروف وهــو الاســتفتاء

---

[٦] . د . ماجد راغب الحلو : الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية ، دار المطبوعات الجامعية ، ١٩٨٣ ، ص ٧٩ – ٨٠

ونظام غير ديمقراطي ممقوت هو الاستراَس . . بدأ بـــه نـــابليون بونابرت ونصب نفسه امبراطوراً على فرنسا عام ١٨٠٤ . وكــور نابليون الثالث الاستفتاء على شخصه واصبح امبراطوراً هو الآخر سنة ١٨٥٢ . وقد نعته الدكتور بأنه نظام تنقصه الديمقراطية لأنـــه خيار بين دولة ذات حكومة مسيطرة في حالة الموافقة وبين فوضى وانعدام حكومة في حالة الرفض . [٧] ولو أننا نرى أنه لا يتصـــور في نظام الاستفتاء حالة الرفض . ويرى الدكتور إنه يعدم حريـــة الاختيار سواء عند الاستفتاء أو قبله لأن المرشح لا ينافســـه أحـد على المنصب الذي عرضه الاستفتاء .

المادة (٧٦) من الدستور المصري تنص على طريقة اختيـــار رئيس جمهورية مصر العربية " يرشح مجلس الشعب رئيـــس الجمهورية ، ويعرض الترشيح على المواطنين لاســـتفتائهم فيـــه ، ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهوريـــة بنـــاء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل . ويُعرض المرشح الحـــاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيـــه . فإذا لم يحصل على الأغلبية المشار إليها أعيد الترشيح مرة أخـــرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الأول ، ويعرض المرشـــــح

---

[٧] المرجع السابق ، ص ٨٢ .

الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه " .

وهذا الشطر من المادة (٧٦) يفترض أساساً أن الأغلبية العظمى من أعضاء مجلس الشعب سوف تنتخب فرداً بعينه أو سوف يجتمع رأيها على شخص . وتفترض أيضاً أن المجلس مكون من أغلبية كبرى متجانسة تنتمي إلى حزب واحد سيختار رئيسه فما العمل لو كان المجلس مكوناً من أقليات أو على الأقل لو كان مكوناً من ثلاث أحزاب ، فالاختيار في هذه الحالة سيكون صعباً فإذا تقدم ثلاث مرشحين إلى المجلس كل واحد يسنده ثلث الأعضاء على الأقل فلن تتمكن الأغلبية من اختيار واحد منهم . ومن ثم لا يتصور أن يحصل واحد من المرشحين الثلاث على أغلبية ثلثي الأعضاء ، ولا حتى أغلبية الأعضاء ، ومن الجائز ان تتفق الأصوات على مرشح واحد ، لكن من الجائز أن لا تتفق ، فما الحل في هذه الحالة ؟ .. أعتقد أن في هذه الحالة سوف يتقدم بعض الأعضاء باقتراح بتعديل الدستور وجعل اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب المباشر .

وإذا ما مضى الباحث في قراءة نص المادة (٧٦) فسوف يجد أن " يعتبر المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطى أصواتهم في الاستفتاء ، فإن لم يحصل

المرشح على هذه الأغلبية ، رشح المجلس غيره وتتبع في شـــأنه وانتخابه الإجراءات ذاتها " .

ومعنى ذلك الشطر من النص أن من الممكن أن يقــع المجلــس والشعب في دوامة الاختيارات والرفض من الشعب ، فـــإذا جــاء الاستفتاء سلبياً فيعاد من جديد الاختيار وهكذا . لذلَـــك أعتقــد أن الوقت قد حان لتعديل هذه المادة قبل أن تُكتشف ســـلبياتها . ومــا دامت البلاد دولة مؤسسات لا أشخاص ،فإن لا خوف عليـــها مــن الاختيار من بين عدد من المرشحين ، لأن المرشـــح أو الرئيــس المنتخب يجب أن يخضع لسيادة القانون ، وأن قراراته يجـــب أن تتخذ في ضوء المشروعية ، وإلا تعرضت للإلغاء . ولن تتمكــن السلطة التنفيذية أن تهيمن على السلطات الأخرى إلا طبقاً للقانون . وفي حالة خروجها على القانون يمكن أن يطالبها القضاء بالرضوخ له وإلا تلغى قراراتها ويصبح لا أثر لها ، لذلك فإن خـــير وســيلة للاختيار هي الاختيار بين متنافسين لا الاختيار بين كلمتين .

لن يترتب على الاختيار الشعبي لرئيس الجمهوريـــة أن يشــعر رئيس الجمهورية بأنه متفوق على كل البشر ، فينزع نحو الاستبداد ، لأن هناك مجلساً تشريعياً يضع القوانين ، ولا يجـــوز للرئيــس الخروج عن تلك القوانين ، وإذا خرج فإن القضاء يلغي قراراتـــه ، وقد يحكم بالتعويض للمتضرر من القرارات التعسفية . ورغم ذلك

قد تكون هناك نصوص دستورية تسمح له بالهيمنة على باقي السلطات . وهناك حالات معينة قد تسمح بأن تكون الهيمنة لرئيس الجمهورية على النظام ليس كمثلها لمؤسسة أخرى . فما هي هذه الحالات ؟ .. وهل تتنافى مع الحكم الديمقراطي ؟ ..

حالة الخطر :

هي حالة تنشأ نتيجة موقف يحمل الخطر ضد الدولة ونظامها السياسي أو مقوماتها أومؤسساتها . تعجز فيها السلطات عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لدرء الخطر فتتدخل السلطة التنفيذية لإنقاذ الموقف . ويبدو تطبيق حالة الخطر في مصر هي تلك الحالة التي نصت عليها المادة (٧٤) من الدستور المصري الصادر في عام ١٩٧٤ . وتحدث حالة الخطر حينما يحدث تمرد فئة معينة في البلد أو اضطرابات في شكل هدم وتدمير وحرق لمنقولات وبنايات . وقيام جماعة مسلحة بإرهاب المواطنين الآمنين . وقد حدث ذلك في مصر في اضطرابات يومي ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧ حيث قتل فيها عدد من الأفراد ووقعت فيها خسائر مادية جسيمة احتجاجاً على زيادة أسعار بعض السلع والمواد الغذائية ، وقد قامت الحكومة بمقاومة هذا الخطر ثم عرض رئيس الجمهورية القانون رقم ٢ لسنة ١٩٧٧ في استفتاء شعبي في ١٠ فبراير عام ١٩٧٧ .

وهو خاص بتشـديد العقوبـة علـى المتظـاهرين والمشـاغبين والمتهربين من دفع الضرائب والمضربين عن العمل . وقـد ثـار الشك حول دستورية هذا الاستفتاء . وقد قال الدكتور ماجد راغـب الحلو أن هذا الاستفتاء قد قام على أساس تفسير غير صحيح لنص المادة ٧٤ من الدستور . حيث أن الإجراءات التي يجوز اتخاذهـا طبقاً لهذه المادة هي الإجراءات السريعة اللازمة لمواجهة الخطر ، لا عرض قانون لاستفتاء الشعب فيه .

ويوضح الدكتور ماجد هذه الإجراءات بأنها إجراءات سـريعة ، بمعنى القرارات المؤقتة اللازمة لمعالجة الموقف سواء كانت هـذه القرارات فردية كإعلان حالة التعبئة العامة أو نقل مقر الحكومـة إلى مكان آخر حتى يزول الخطر أو إصدار أمـر إلـى القـوات المسلحة بإعادة النظام العام المختل إلى نصابه أو كانت قـرارات عامة مؤقتة كوقف ممارسة بعض الحريات كحريـة الاجتمـاع أو حرية التنقل بحظر التجول أو تقييد حرية الصحافة إلى أن يـزول الخطر فلا يدخل ضمن هذه الإجراءات الوقتية استحداث تشريع لـه صفة الدوام أو الاستقرار ولو قصد الدستور ذلك لنـص صراحـة عليه .[٨]

---

[٨] د . ماجد راغب الحلو ، المرجع السابق ، ص ٢٢٣ – ٢٢٤ .

إن رئيس الجمهورية تولي سلطة التشريع وهي من اختصاص مجلس الشعب ، لذلك تكون الإجراءات التي يتخذها ليست تشريعا ، إنما هي تصرفات قانونية لمواجهة حالة الخطر ، ومن ثم لا يجوز الاعتداء على الاختصاصات الدستورية للبرلمان بحجة حالة الخطر .[٩]

ونعتقد أن حالة الخطر التي نص عليها الدستور المصري في المادة (٧٤) هي قريبة من حالة الخطر التي نص عليها الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨ في المادة (١٦) منه .

ومن مقتضاها في الدستور المصري أن رئيس الجمهورية وحده القادر على مواجهة هذه الحالة مع أن في فرنسا يستشير أولا ثم يتخذ الإجراء . وما الذي حال دون أن ينص على أن تشرك المؤسسات الدستورية معه في الرأي . ولنقارن المادة (١٦) بالمادة (٧٤) . نصت المادة (١٦) من الدستور الفرنسي : " عندما تكون مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بطريقة خطيرة وفورية ، يكون التشغيل المنتظم للسلطات العامة متقطعا ، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تستلزمها هذه الظروف . وبعد الاستشارة الرسمية لرئيس الوزراء ورئيسي الجمعيتين النيابيتين

---

[٩] المرجع السابق ، ص ٢٢٥ – ٢٢٨ .

وكذلك المجلس الدستوري وتبلغ الأمة برسالة . فهذه الإجـــراءات التي يتخذها يجب ان تستهدف ضمـــان قيـــام الســلطات العامـــة الدستورية بمهمتها في أقرب وقت . ويستشار المجلس الدســتوري في هذا الأمر . ويجتمع البرلمان بقوة القانون . ولا يمكـــن حـــل الجمعية الوطنية خلال ممارسة هذه السلطات . " ولكن المادة ٧٤ من الدستور المصري لا تجعل رئيس الجمهورية يستشير أحدا وهو يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر وهي تنص على ما يــأتي : "لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو ســلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورهـــا الدســتوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بيانا إلــى الشعب ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ســتين يوما من اتخاذها . فرئيس الجمهورية يوجه بيانا إلــى الشــعب . ويجرى استفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ثلاثين يوما مــن اتخاذها . والواضح في أحداث ١٨ و ١٩ يناير ١٩٧٧ لم يســتفت رئيس الجمهورية الشعب على إجــراءات ســريعة اتخذهــا إنمــا استفتاهم في شأن قانون يريد أن يصدره يشدد العقوبات على بعض الجرائم . ولم يخوله الدستور ذلك الحق ، علاوة أن مجلس الشــعب كان قائما . ونعتقد أن في النص الخاص بإعلان حالة الطــوارئ – الأمر الذي سنعرضه بعد قليل – ما يغني عن وجود هذه المادة ز

اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير :

من المواد التي قد تشير إلى هيمنة السلطة التنفيذية على السلطات الأخرى المادة ١٤٧ من الدستور المصري إذ تنص هذه المادة على ما يأتي : " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائما . وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون ما حاجة إلى إصدار قرار بذلك وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأي المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر .

إن غيبة مجلس الشعب هي السبب في اتخاذ التدابير التي لا تحتمل التأخير . فلماذا يغيب مجلس الشعب ؟ .. ولم تطول فترة غيبته خمس شهور ؟ ولم لا يدعى أثناء هذه الظروف لاتخاذ هذه التدابير إذا كانت تستدعي عملا تشريعيا ؟ .. وهل سلطة عامة تقوم على تأدية خدمة عامة هي التشريع تتغيب عن واقع الحال هذه

المدة الطويلة ؟ .. وماذا ستفيد الأمة من هذه الإجازة الطويلـة ؟ .. هل ليتصل النواب بالناخبين يحتاج إلى إجازة طويلة ؟ . وهل هـم فعلا يتصلون بالقواعد الشعبية أم انهم يقضون أوقاتهم في الرحلات البرلمانية أو التصييف أو شغل أوقات الفراغ بالرياضة ؟ .. ولم لا يدعو رئيس الجمهورية لمجلس الشعب لاجتماع غير عادي للنظـر في هذه التدابير التي لا تحتمل التأجيل إذا كان لها صلة باختصاصه لو فرض أن المجلس في إجازة قد تستغرق وقتا طويلا والمـادة (١٠٢) من الدستور تبيح له ذلك حيث تنـص : " يدعـو رئيـس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي ، وذلك فـي حالـة الضرورة ، ... " .. وهل هناك ما يمنـع ؟ . وإذا كـانت هـذه التدابير تنفيذية فما هي الحاجة لأخذ رأي المجلس عليها ؟ ..

إن نص المادة (١٠١) ينص على أن يدعو رئيس الجمهوريـة مجلس الشعب للانعقاد للدور العادي قبل يوم الخميس الثـاني مـن شهر نوفمبر . فإذا لم يدع يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد سبعة أشهر علـى الأقـل . ويفـض رئيـس الجمهورية دورته العادية ولا يجوز فضها قبل اعتمـاد الموازنـة العامة للدولة . " أي أن خلال هذه العطلة الإجبارية تتعطل أعمـال الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية وأعمـال التشـريع . وتضمن السلطة التنفيذية أن الموازنة العامة قد اعتمدت . أليس فـي

ذلك إخلال لمبدأ الفصل بين السلطات ؟ .. أو مبدأ استقلال السلطات إحداها عن الأخرى ؟ .. أليس كثيرا أن تتوقف السلطة عن أعمالها خمسة شهور ؟ . . وإذا استمرت السلطة تعمل وتباشر نشاطها ، هل في هذه الحالة يتمكن رئيس الجمهورية أن يتخذ قرارات تكون لها قوة القانون ، لن يتمكن بطبيعة الحال لأن المجلس لن يكون غائبا .

ولم يحدد رئيس الجمهورية للسلطة التشريعية ميعاد انعقادها وفض انعقادها ؟ .. وهل سلطة عامة يجوز أن تنعقد وتنفض أصلا بناء على قرار من سلطة أخرى ؟ .. هذه الأفكار موروثة ويجب اقتلاعها من القواعد الدستورية . إنها من أيام أن كان الملوك يحكمون ويستبدون في سلطاتهم ، ولنترك كل سلطة تباشر نشاطها دون تدخل السلطات الأخرى . وهي ميراث ورثناها من النظام البرلماني البريطاني ولا زالت قائمة في بريطانيا . إن متوسط عدد الجلسات التي يعقدها مجلس العموم البريطاني تصل في السنة ١٦٥ يوما أي خمس شهور ونصف و ١٤٠ يوما في مجلس اللوردات [١٠] . فهل يجب ان تكون مجالسنا مشابهة لما هو عليه الوضع في بريطانيا وفرنسا والدول الأوربية ؟ ..

---

[10]- Central Office of Information Britain 1996 , An Official Handbook ,p. 49.

حالة الضرورة والأحوال الاستثنائية :

حالة الضرورة أثارت جدلا بين الفقهاء لم يهدأ ولن يهدأ . النظرة الأنجلوسكسونية ترى أن حالة الضرورة تتعارض مع الديمقراطية . واتفقت معها النظرة الفرنسية ولكنها تأسست على أساس القيمة العليا للدستور والخطورة المترتبة على الإضرار بالنظام الذي ترتكز عليه وأنها تخالف مبدأ الشرعية . ويرون أن حالة الضرورة تقود البلاد إلى الديكتاتورية أو تحول السلطة إلى يد شخص واحد [١١] .وحالة الضرورة لها ركنان أساسيان . الركن الموضوعي وهو مجموعة من الأفعال تشكل خطرا يهدد مصلحة جوهرية معتبرة قانونا ، وليس لإرادة صاحب المصلحة المهددة دخل في وقوعها . والركن الشخصي وهو يتمثل في رد الفعل إزاء هذه الأفعال فيقوم المهدد بها بخرق الحقوق والقوانين لكي يحمي هذه المصلحة [١٢] .

تنص المادة (١٠٨) على تلك الحالة طبقا لما يلي : لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية بناء على تفويض مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها

---

[11] Camus , Genevieve , L,etat de Neccessite en Democratie , L.g.d.j Paris , 1965 , p 24-78 .

[١٢] د . يحيى الجمل : نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة . دار النهضة العربية , ص١٠

قوة القانون ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون " .

وفي ذلك يقول الدكتور يحيى الجمل إن رئيس الجمهورية يمارس سلطة التشريع ولكن ممارستها على نحو استثنائي وفي حدود رسمها الدستور [١٣] .

والتفويض في هذه الحالة يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب . وإذا لم يكن للحزب الحاكم إلا أكثر من ٥٠ % من المقاعد فلن يتسنى أبدا ان يحصل رئيس الجمهورية على هذا التفويض بإصدار قرارات لها قوة القانون . ولكن ما حدث أن عدد الأعضاء المنتمين إلى الحزب الحاكم أكثر من أغلبية الثلثين .

حالة الطوارئ :

يرفض الفكر الإنجليزي وضع قانون سابق خاص بالأحكام العرفية وينحو نحو الترخيص للسلطة التنفيذية في استصدار قانون

---

[١٣] . د . يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، ص ١٧٢ .

الطوارئ إذا دعت الظروف إلى ذلك . وفي هذا القـــانون يتحـــدد نطاق الأعمال والإجراءات المسموح بها . وقد عرفت بريطانيا ذلك النظام في ظروف عديدة واستقر الوضع على أن الظروف هي التي تقتضي إصدار القانون مثل ظرف الحـــرب العالميـــة الأولـــى أو الأزمة الاقتصادية التـــي خلفتـــها الحـــرب ، أو اشـــتداد الأزمـــة الاقتصادية في عام ١٩٣٠ وكذلك إصدار قانون للطـــوارئ ســـنة ١٩٤٠ وإعطاء الحكومة سلطات في مناطق خارج حـــدود القتـــال وإباحة الاستيلاء على الأموال واعتقال الأشخاص وتعديل إجراءات التقاضي وضوابط الاتهام [١٤].

أما الاتجاه الفرنسي فإنه بعكس الاتجاه الإنجليزي فهو ينظم حالة الطوارئ (وتسمى هناك حالة الحصار) بقانون للأحكام العرفيـــة إذا قام سبب من الأسباب التي قررها القانون فتقوم السلطة بتطبيـــق القانون ، ومن ثم فلا تكون هناك حاجة للرجـــوع إلـــى البرلمـــان للترخيص بالسلطات الاستثنائية . وقد صدر مثلا في ٣ إبريل ســـنة ١٩٥٥ قانون باسم حالة الاستعجال وألغي القوانين السابقة عليـــه ، وتدور أحكامه حول شروط إعلان حالة الإســـتعجال والطـــوارئ

---

[١٤] د . طعيمة الجرف : مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، دار النهضة ، ١٩٧٦ ، ص ١٤٧ – ١٤٨ .

وهي الخطر الداهم الذي يسبب الاعتداء الجسيم على النظام العام والأمن [15] .

والاتجاه في مصر قريب من الاتجاه في فرنسا ، فقد رخص الدستور لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ على الوجه المبين بالقانون . وفي ذلك تنص المادة (١٤٨) على ما يأتي : يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوما التالية ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشعب منحلا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له . وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة . ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب .

وقد صدر القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ . وتم تعديله بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨٢ . وهذا التعديل يعدل في شروط القبض على الأشخاص أو اعتقالهم . وطرق التظلم منه . وفصل المحكمة في التظلم بقرار مسبب خلال خمسة عشر يوما من تاريخ تقديم التظلم . ويجيز القانون القبض على المخالفين للأوامر التي تصدر طبقا لأحكام القانون والجرائم المحددة في هذه الأوامر (المادة رقم ٦ من التعديل) . ويقول الفقهاء إن القرارات في هذه

---

[15] . المرجع السابق ، ص ١٤٩ – ١٥٩ .

الحالة تصدر غير مخالفة للدستور ، وإن كـــان مـــن الممكـــن أن تخالف القوانين العادية فتلغيها أو توقفها ، وذلك علـــى أســـاس أن الضرورات تبيح المحظورات . غير أن هذه الإباحـــة لا تضحـــي بمبدأ الشرعية إنما تعني اتساع نطاق المبدأ ليشمل الظروف غـــير العادية . ويصر الفقه على أن هذه الأعمال تراقـــب قضائيـــا [١٦] . ونعتقد أنها يجب أن تراقب أيضا رقابة سياسية من أصحاب ســـلطة الرقابة .

حق اقتراح القوانين :

يسند الدستور حق اقتراح القوانين لرئيس الجمهوريـــة . وهـــذا الحق لا يثير مشكلة في شأن هيمنة السلطة التنفيذية علـــى أعمـــال السلطة التشريعية ، فذلك الحق لا يجبر أعضاء السلطة التشـــريعية على الأخذ بمشروعات القوانين التي تقدمها رئاســـة الجمهوريـــة للمجلس ، ويعد ذلك الحق من قبيل التعاون بين السلطات وليس فيه هيمنة من سلطة على أخرى مـــادامت حريـــة أعضـــاء المجلـــس التشريعي لم يمسسها أي ضغط . ولو أن النظام الحزبي قـــد مـــد أياديه في هذا الصدد وضغط على الأعضـــاء بـــأن لا يعـــارضوا مشروعات القوانين التي تأتي من اقتراح رئاسة الجمهورية لكـــن

---

[١٦] د. إيهاب زكي سلام ، الرقابة السياسية على اعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني ، دار عالم الكتب ،١٩٨٣ ، ص ٢١٦ .

ذلك لا يحدث في حالة ما إذا كانت الرئاسة مختلفة حزبيا عن أغلبية أعضاء المجلس التشريعي ، ففي هذه الحالة سوف تلقى هذه المشروعات مقاومة ومناقشة قبل اعتمادها أو رفضها أو تعديلها .. وفي ذلك تنص المادة (١١١) لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين .

حق الاعتراض على القوانين :

لا يمثل الوضع بالنسبة لحق الموافقة أو الاعتراض على القوانين من قبل رئيس الجمهورية في رأينا أي هيمنة للسلطة التنفيذية على السلطة التشريعية لأن الرئيس في هذه الحالة يجد أن القانون لو صدر بالصياغة التي هو عليها والتي وافق المجلس التشريعي عليها قد يكون فيه إضرار بالمصلحة العامة للبلاد . والمادة (١١٢) تنص على أن لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين (وهو عمل تنفيذي) أو الاعتراض عليها . وتنص المادة (١١٣) على أنه إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب رده إليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ إبلاغ المجلس إياه ، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر . وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدر " .

ومن هذه المادة السابقة يتضح أن القانون يعتبر صادرا بمجـــرد الموافقة عليه من مجلس الشعب ومضي ثلاثون يوما على وصولــه إلى رئاسة الجمهورية . ولم يعترض عليه رئيس الجمهورية . وقـد يصدر القانون من رئاسة الجمهورية فهذا الإصدار عمليـــة ماديـــة أخيرة يقصد بها إعلام الكافة بصدور قانون معين . ويتـــم نشـــر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يـــوم إصدارهـــا ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حـــددت لذلك ميعادا آخر طبقا لنص المادة ١٨٨ من الدستور .

هذه هي المواد التي تلقي ظلالا على سيطرة السلطة التنفيذيـــة متمثلة في رئيس الجمهورية على أعمال السلطة التشريعية مما يعـد تدخلا في أعمال تلك السلطة . ويقول الدكتور يحيى الجمل في شأن المادة (٧٤) " إنا لنرجو بصدق وعمق أن لا يحدث في بلادنا من ألوان الخطر الداهم ما يدعو رئيس الجمهورية إلى اللجوء إلى هـذه المادة قط " [١٧] .والحقيقة أن بعد حوادث يناير ١٩٧٧ وما تلاها من استفتاء شعبي لم يحدث أن لجأ رئيس الجمهورية إلى هذه المـــادة . ولكن لجأ إلى المادة (١٤٨) من الدستور بشأن حالة الطـــوارئ

---

[١٧] د . يحيى الجمل : النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٤ ، ص ١٦٣ .

خاصة حينما بدأ الإرهاب ينتشر وتمخض عــن حــادث الأقصــر الأليم .

(١٢)

مبادئ تجديد الفكر السياسي

نستخلص مبادئ تجديد الفكر السياسي من القراءات المختلفة ونضعها أمام القارئ فيما يلي :

أولا : يجب أن يطلق المشرع حق الانتخاب فلا يقيده إلا بالسن والجنسية وبالصلاحية العقلية والأدبية .

ثانيا : أن يحول الحق إلى واجب على جميع المواطنين ممارسته . وأن يكون الانتخاب مباشرا فرديا إلا إذا نص في الدستور على غير ذلك .

ثالثا : ألا يضيع المشرع كلمة هؤلاء الذين لم ينضموا إلى الأغلبية في اختيار ممثلي المجلس التشريعي . ويضع التنظيم الذي تسمع فيه كلمتهم .

رابعا : أن يعطي المشرع حق الانتخاب فاعليته فلا يكون صوريا وأن يزيل كافة المعوقات المعترضة فاعليته كالتسجيل المخل غير الكامل للناخبين ومنع تأثير الناخبين عن أداء واجبهم الانتخابي والعمل على الحيلولة دون التأثير على الناخبين بالسلطة والنفوذ والمال أو تفتيت الأصوات لصالح حزب معين من خلال تقسيم الدوائر الانتخابية .

خامسا : العمل على تطوير حق الانتخاب بالأخذ تدريجيا بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة كحق الاقتراح الشعبي والاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي .

سادسا : حق تكوين الأحزاب للمواطنين دون قيود . مع إزالة كل القيود في قانون الأحزاب القائم .

سابعاً : العمل على سيادة الطـرق الديمقراطيـة فـي تشـكيل الأحزاب وتجنب تخليد الزعماء في قمة الأحزاب . وكسر سـيطرة الأقلية داخل الأحزاب على الأنصار في الحزب .

ثامناً : الأخذ بديمقراطية الأحزاب السياسية سواء داخل الحـزب أو خارجه فلا يجوز التأثير على العضو باتخاذ موقـف معيـن لا يرضى عنه وإلا كان جزاء العضو المخالف في بعض التفصيـلات الفصل أو الوقف . مع العمل على تهيئة وتدريب كوادر قادرة على إدارة الحزب مستقبلاً .

تاسعا : التعاون بين السلطات المستقلة إحداها عن الأخـرى . وأن تكون للسلطة الواحدة وظيفة واحدة . ومن ثم تكون السـلطات خمس وهي سلطة المواطنين وهم أصحاب الحقـوق السياسـية . وسلطة التشريع يقوم بها ممثلون عن الناخبين . وسـلطة الرقابـة السياسية على أعمال الحكومة ويقوم بـها النخبـة مـن ممثلـي الناخبين . والسلطة التنفيذية وهي في يد من ينتخبه الشـعب مـن خلال انتخابات حرة وسلطة القضاء ويقوم بـها حملـة الحقـوق المتميزين .

عاشرا : ضرورة قيام هيئة للسكان تكون مستقلة عن السـلطات تقوم بتسجيل السكان مواطنين وأجانب . وتسجيل المواليـد الجـدد وإصدار بطاقات شخصية للمواطنين والبطاقات الانتخابيـة لـهم . وتضع جداول الانتخابات في كل دائرة وفقا لنظام عادل . وتصـدر شهادات الوفاة وتنقي الجداول الانتخابية من الوفيات والمـهاجرين هجرة دائمة وتضيف إليها الداخلون الجدد ممن لهم حقوق سياسية . وتشرف على الانتخابات العامة من الألف إلى الياء يعاونها في ذلك قوات الأمن العام دون تدخل منها في العمليات الانتخابية .

حادي عشر : يجب أن تضع التشريع سلطة مستقلة عن باقي السلطات منتخبة من الشعب ولا يتدخل في عملها سلطة أخرى . ولكن لا يمنع ذلك من أن تتعاون السلطات الأخرى معها في اقتراح وصياغة التشريعات المختلفة حتى المواطنون لهم الحق في ذلك .

ثاني عشر : لما كانت القواعد الدستورية أصبحت ملزمة بفضل ما أصبح للسلطة القضائية من اختصاص الحكم بعدم دستورية نص صدر مخالفاً للدستور أو نص في لائحة جاء مخالفاً للقانون ، فلا خوف بعد الآن من عدم احترام السلطات للدستور أو القانون .

ثالث عشر : العمل على تنقية الدساتير من المذاهب السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما يزيل الاختلاف والغموض والإبهام خاصة ما تعلق بالحقوق والحريات العامة . وحذف النصوص الإنشائية وكفالة استقلال السلطات وتعاونها في نفس الوقت . وإلغاء النصوص التي تتعارض مع التحضر والإنسانية مع إعطاء مرونة للمجلس التشريعي في تعديل الدستور ولو بأغلبية عدد الأعضاء فيه .

رابع عشر : إعادة النظر في وضع الرقابة السياسية بإسنادها إلى مجلس منتخب مستقل عن باقي المجالس التشريعية والتنفيذية والقضائية . وإعادة النظر في أساليب الرقابة السياسية واستبعاد ما هو غير عملي منها ويعتمد على الخطابة فقط أو ما هو غير ذي فائدة أو محصلة عملية . وإسناد هذه السلطة للنخبة من المواطنين الذين وافق على انتخابهم الناخبون .

خامس عشر : الإبقاء على المسئولية التضامنية والفردية وما يتعلق بهما من إجراءات سحب الثقة على أساس أنهما وسيلتان من وسائل المعارضة لإجبار الحكومة على اتخاذ عمل أو الامتناع عن

عمل لصالح الشعب . وتنبيه الرأي العام لما يجتـــاح الحكـــم مـــن خروج عن الدستور أو القانون أو رأي الشعب أو السياســـة التـــي انتخبت السلطة التنفيذية للقيام بها .

سادس عشر : العمل على إلغاء هيمنة سلطة علـــى أخـــرى . والعمل على استقلال السلطات مع تعاونها فيما بينـــها لا أن تحـــل واحدة محل الأخرى في وظيفتها المسندة إليها .